

Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004
Mesa Directiva del GPPRD

México, marzo de 2004

Cuidado de la edición y corrección
Renata Soto-Elizaga

Diseño de portada e interiores y formación
María de Lourdes Álvarez López

Asistencia editorial
Irma Leticia Valera Jaso
Susana Nolasco Arano



Centro
de Producción
Editorial

Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004

Mesa Directiva del GPPRD

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Vicecoordinador general
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Marcela González Salas</i>	Coordinadora de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Coordinador de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Coordinador Jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Coordinador de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Coordinador de Desarrollo Económico
<i>María del Rosario Herrera Ascencio</i>	Coordinadora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marcela Lagarde y de los Ríos</i>	Coordinadora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Coordinador de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Coordinadora de Política Social
<i>Juan José García Costilla</i>	Coordinador de Relaciones Internacionales
<i>Amalia García Medina</i>	Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

CONTENIDO

Presentación	9
Desarrollo económico	17
Agenda legislativa para el desarrollo económico	
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	<i>19</i>
Política de energéticos soberana e impulso del desarrollo económico	
<i>Francisco Carrillo Soberón</i>	<i>23</i>
Política económica alternativa para el desarrollo	
<i>Javier Salinas Narváez</i>	<i>29</i>
El cooperativismo como opción de desarrollo económico y de bienestar de la población	
<i>Francisco Javier Saucedo Pérez</i>	<i>33</i>
Puntos de debate y perspectivas del turismo	
<i>Nancy Cárdenas Sánchez</i>	<i>37</i>
Ámbito legislativo en materia de comunicaciones	
<i>Sergio A. Magaña Martínez</i>	<i>41</i>
Desarrollo de la infraestructura y el transporte	
<i>Gelacio Montiel Fuentes</i>	<i>47</i>
Desarrollo de la sociedad rural, soberanía y seguridad alimentaria	
<i>Margarito Fierros Tano</i>	<i>49</i>

Desarrollo rural y medio ambiente	53
Prioridades para el desarrollo rural <i>Adelita San Vicente Tello</i>	55
El marco jurídico de la bioseguridad y la necesidad de legislar en la materia <i>Mary Belle Cruz Ayala</i> <i>Adelita San Vicente Tello</i> <i>Octavio Klimek Alcaraz</i> <i>José Reyes Sánchez</i>	63
Administración federalista de los recursos pesqueros / Revisión del artículo 73 constitucional <i>Mary Belle Cruz Ayala</i>	71
Equidad social	75
¿Es posible una agenda feminista? <i>Martha L. Mícher C.</i>	77
Fundamentos de las reformas a la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres <i>Angélica de la Peña Gómez</i>	87
Por la vida y la libertad de las mujeres: Fin al feminicidio / Día V, Juárez <i>Marcela Lagarde y de los Ríos</i>	93
Finanzas públicas	109
La Convención Nacional Hacendaria <i>Minerva Hernández Ramos</i>	111
El Fobaproa: origen, evolución y situación actual <i>Juan Moreno Pérez</i>	115
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001 / Proceso de presentación, revisión y solventación de observaciones <i>Lauro Baltierra Cabrera</i>	147

Política interior y reforma del Estado	167
Reforma del Congreso, reforma del Estado <i>Iván García Solís</i>	169
¿Qué reforma electoral? <i>Manuel Camacho Solís</i>	185
Autonomía indígena y reforma del Estado <i>Javier Manzano Salazar</i>	191
Se agota el tiempo para la reforma del Estado <i>Ricardo A. Álvarez Arredondo</i>	197
Seguridad, justicia y derechos humanos	207
Hacia una reforma judicial integral <i>Jorge Fernández Mendiburu</i>	209
Justicia y derechos humanos / Restauración del procedimiento penal acusatorio en México <i>Jesús Cruz Cruz</i>	225
Vigencia y praxis del derecho internacional de los derechos humanos <i>Astrid Juárez Tapia</i>	235
Política social	245
Apuntes sobre la descentralización del gasto social <i>Clara M. Brugada Molina</i>	247
La reforma anunciada al sistema de pensiones de la Ley del ISSSTE: un primer acercamiento <i>Miguel Alonso Raya</i>	261
Relaciones internacionales	273
Derechos políticos plenos a los mexicanos en el exterior <i>Juan José García Ochoa</i>	275

Asuntos jurídicos	283
La Corte Penal Internacional en el orden constitucional mexicano <i>Horacio Duarte Olivares</i>	285
La interpretación constitucional del Poder Legislativo <i>Antonio Cabrera Solares</i>	301
Procedimiento de reforma constitucional <i>Alejandro Morales Becerra</i>	315
La responsabilidad del presidente de la república, un paso para la consolidación democrática <i>Arianda Berenice Velásquez Olivares</i>	329
Anexo	343
Introducción	345
Desarrollo económico	346
Desarrollo rural y medio ambiente	350
Equidad social	358
Finanzas públicas	368
Política interior y reforma del Estado	379
Seguridad, justicia y derechos humanos	383
Política social	389
Relaciones internacionales	398
Asuntos jurídicos	402
Proceso legislativo	406

PRESENTACIÓN

Una de las atribuciones más importantes del Congreso mexicano es la de legislar. Por mucho tiempo esta función le fue arrebatada. La existencia de un partido hegemónico y el control del Ejecutivo sobre los otros poderes de la Unión sumió al Legislativo en un letargo que minó sus facultades constitucionales. No obstante, las nuevas condiciones políticas, particularmente la composición plural del Congreso imperante desde 1997 y el hecho de que ningún partido lo hegemonice, han liberado su enorme capacidad transformadora.

La independencia del Congreso conseguida hasta hoy ha abierto nuevas oportunidades a las fuerzas políticas que lo integran. Una de ellas es, precisamente, rescatar a plenitud la función legislativa de la representación popular. Si sumamos a ello el dato de que este poder ha recuperado poco a poco su facultad de fiscalizar y controlar al Ejecutivo, comprenderemos por qué se ha convertido en un factor clave del cambio político mexicano.

Este fenómeno ha sido acompañado de una demanda cada vez mayor de la sociedad para que el Congreso sea más eficaz y responsable, lo que a la larga abonará en su mejor desempeño. Como nunca, las y los legisladores están sujetos al escrutinio público y a la exigencia de cumplir sus promesas de campaña. De ahí que los grupos parlamentarios estén obligados a transparentar su agenda para adecuar o reformar el marco jurídico del país, y ofrecer resultados tangibles de su labor legislativa y parlamentaria.

La agenda legislativa constituye un cuerpo de propuestas en donde se concentran la plataforma del Partido y los compromisos asumidos por las y los legisladores con los ciudadanos que los respaldaron

con su voto. En la agenda se sintetizan un conjunto de propósitos de transformación jurídica, política, económica y social. Es el eje en torno del cual girarán las principales iniciativas y actividades parlamentarias de las y los legisladores.

Para el Grupo Parlamentario del PRD la sociedad ha demandado el cambio profundo con un sentido democrático y popular. De esta manera, la tarea de sus integrantes es construir la agenda para el cambio desde uno de los espacios privilegiados de la toma de decisiones del Estado mexicano: la Cámara de Diputados.

El volumen que aquí presentamos recoge el primer ejercicio colectivo de las y los diputados del PRD, integrantes de la LIX Legislatura, así como de sus equipos de apoyo, para dotarse de un instrumento que le dé coherencia a las iniciativas de ley o decreto que presenten, oriente su trabajo en comisiones y les ayude a fijar con claridad sus prioridades. Busca, además, estimular el debate en ciertos temas cuya posición está aún indefinida o requiere mayor estudio y tiempo de discusión para adquirir la calidad de acuerdo.

Se ha querido titular al libro *Apuntes para la agenda legislativa del Grupo Parlamentario del PRD*, porque su contenido refleja el estado de la discusión que guarda cada uno de los temas abordados. Como lo notará el lector, hay asuntos que han alcanzado un grado de madurez y consenso importante en las posturas asumidas por el Partido. Otros son temas derivados de decisiones legislativas en puerta o que se encuentran en la discusión pública del momento y exigen una oportuna definición. Algunos más, son los primeros acercamientos a materias no analizadas en el Grupo Parlamentario hasta ahora; por ello, tienen un carácter exploratorio, por lo que constituyen elementos para discusiones futuras.

El libro que presentamos aborda, en primer término, la necesidad de promover el desarrollo económico y el crecimiento del país, a través de iniciativas que fortalezcan sectores estratégicos o prioritarios de nuestra economía como el energético, las telecomunicaciones, el turismo, las comunicaciones y el transporte. Además, los textos, a cargo de legisladoras y legisladores del Área de Desarrollo Económico, anuncian propuestas para detonar la creación de empleos y estimular el crecimiento del mercado interno.

Por su parte, el presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social plantea la necesidad de incluir la promoción

de medidas para el desarrollo del sector social de la economía, mediante el impulso del cooperativismo, lo que implica reformas legales.

En otro apartado se esboza la agenda para el desarrollo rural y el medio ambiente, en un intento por dar una respuesta legislativa a los agudos problemas del campo, acrecentados por la indiscriminada apertura comercial. Se ahonda en la reflexión sobre la importancia de legislar en materia de bioseguridad ante los avances de la biotecnología y el riesgo de no regular la producción y comercialización de los llamados productos transgénicos. Se enfatiza la importancia de dar rango constitucional a un modelo federalista en la administración de los recursos pesqueros.

De estos dos últimos asuntos, bioseguridad y pesca, existen ya sendas minutas provenientes del Senado, lo que demuestra la urgencia de fijar una posición al respecto.

Por cuanto a las finanzas públicas, se incluye en este libro un artículo sobre la Convención Nacional Hacendaria, en el que se reflejan las expectativas que ha generado este espacio de diálogo y concertación para fortalecer el federalismo, así como para hacer más justo nuestro sistema tributario, dotando a los estados y municipios de mayores potestades.

Un tema que no podía faltar en este libro es el referido al Fobaproa, por medio del cual el gobierno impuso al pueblo mexicano una deuda inconmensurable que pagarán ésta y futuras generaciones. El asunto del Fobaproa, caracterizado como el gran fraude a la nación que benefició a un reducido número de personas, entre las que se encuentran algunas de las más ricas del país, tiene enormes consecuencias económicas, sociales, financieras, legales y éticas que el propio PRD y diversos especialistas han señalado. A desentrañar y explicar la cuestión está dedicado un ensayo, en el que se podrán encontrar propuestas para que los responsables del quebranto paguen y se reduzca el costo que la sociedad tendrá que cargar si no se hace justicia.

En virtud de que una de las atribuciones constitucionales exclusivas de la Cámara de Diputados es la revisión de los ingresos y el gasto de la Federación, a partir del examen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se analiza el ejercicio fiscal de 2001, próximo a ser discutido por las y los diputados de la actual legislatura. Esta colaboración es de gran utilidad por cuanto algunas fuerzas con representación en el Congreso han puesto en tela de juicio la facultad

constitucional de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública y emitir un dictamen al respecto. Para el PRD no hay duda sobre esta facultad indelegable.

Con relación a los temas ubicados en la esfera de la equidad social, tres legisladoras del PRD ponen a debate asuntos torales. La primera de ellas se pregunta si es posible una agenda feminista. En su artículo sostiene, con argumentos sólidos, que sí es posible otro modo de legislar, como hay otro modo de ser mujer: pensado siempre en la agenda de género. La segunda propone dar un paso más en la lucha en favor de los derechos humanos de las mujeres, y reformar la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres para dotar al organismo de una estructura, composición y atribuciones que le permitan el cabal cumplimiento de los objetivos para los que fue creado. La tercera diputada, coordinadora del Área de Equidad Social del Grupo Parlamentario, arroja luz sobre el *feminicidio*, fenómeno categorizado como el genocidio contra las mujeres que sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. El *feminicidio* es, por su naturaleza, según la autora, un crimen de Estado, frente al que se proponen medidas para erradicarlo como una condición para el acceso de las mujeres y las niñas a la plena ciudadanía, y para el tránsito de nuestra sociedad a la democracia.

La reciente aprobación de la Ley General de Desarrollo Social dejó pendiente la labor de descentralizar el gasto social que, en opinión de la diputada coordinadora del Área de Política Social del Grupo Parlamentario, requiere un tratamiento legislativo inmediato. Desde su enfoque, los criterios de distribución entre las entidades federativas, de recursos para educación, salud y combate contra la pobreza establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, obedecen a un modelo que profundiza la desigualdad y la inequidad, reproduce las inercias y distorsiones en el financiamiento de estos servicios en los estados y no responde a las necesidades y rezagos que prevalecen en las entidades federativas. Por ello propone trasladar la regulación de los mencionados recursos a la legislación respectiva y modificar los criterios de asignación.

Otro asunto central en la agenda legislativa del PRD, por sus implicaciones sociales, económicas, políticas y para las finanzas públicas, es el referido a los fondos de pensiones del ISSSTE. La conocida

pretensión del gobierno federal de proponer al Congreso la adopción del modelo privado de pensiones (afore-siefore), a la manera en que fue introducido en la Ley del Seguro Social en 1995, es cuestionada por el presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. Sus argumentos son de fondo: una reforma de este corte tendría enormes costos sociales para la población trabajadora afectada, sin resolver la presión sobre las finanzas públicas; además, empíricamente no se ha demostrado que la mejor opción es el modelo de capitalización individual y beneficios inciertos, tanto en nuestro país como en otros donde se han producido reformas en ese sentido. Sin dejar de desconocer los problemas que enfrenta el ISSSTE, que ponen en duda la sustentabilidad financiera de sus diferentes seguros, el legislador introduce elementos para el diseño de una reforma de alternativa.

El acceso a una justicia real para todos los ciudadanos sigue siendo una de las asignaturas pendientes de nuestra transición. Por ello, la existencia de mecanismos efectivos de protección de los derechos humanos, que demanda adecuadas instituciones de administración de justicia, se plantea como una de las prioridades legislativas del Congreso. Un Estado sin instituciones sólidas, que hagan vigentes los derechos humanos como medio para alcanzar o realizar el objetivo de la equidad social, no puede denominarse Estado de derecho. Así, en dos colaboraciones se exponen propuestas para reformar nuestro sistema de justicia y colocar en primer plano los derechos humanos. Se pone a debate la imperiosa necesidad de conseguir la total independencia e imparcialidad de los órganos juzgadores, ciudadanizar los consejos de la Judicatura, elevar a rango constitucional los derechos humanos, alcanzar una adecuada efectividad del juicio de amparo como requisito para el acceso verdadero a la justicia, restaurar el procedimiento penal acusatorio en nuestro país y reestructurar las defensorías de oficio.

No se encuentra ausente de las preocupaciones legislativas el interés de que nuestro país incorpore en la Constitución normas y tratados internacionales sobre un conjunto de derechos humanos. El derecho internacional es así, una guía para México, y la legislación de otros países un ejemplo por seguir. Como lo sostiene la autora del texto dedicado a problematizar el asunto, la admisión del derecho internacional de los derechos humanos en América Latina es diversa. Existe

una corriente generalizada que está otorgando rango constitucional a los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales y que complementan los derechos enunciados en las constituciones de cada país. El nuestro no puede quedarse a la zaga, sobre todo porque no obstante ser parte de varios instrumentos internacionales, aún se producen aquí violaciones a los derechos humanos como la tortura, las detenciones arbitrarias y la desaparición forzada. Incluir tales derechos en la Constitución contribuirá a desterrar estas prácticas para siempre.

En otro de los asuntos trascendentales para la vida política del país, el presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias afirma que las reformas del Poder Legislativo son un componente esencial de la transición mexicana. En su ensayo sostiene que el presidencialismo autoritario ha entrado en una crisis terminal y que, para mantener la gobernabilidad democrática, es preciso modificar las bases sobre las que descansa nuestro sistema político. Urge, por tanto, un cambio de régimen para acotar las facultades presidenciales o bien para transitar a un sistema semipresidencial con una mayor intervención del Congreso en cuestiones decisivas para la marcha de las instituciones. Cualquiera que sea la senda elegida, la transformación de las funciones del Poder Legislativo es crucial. Merecen, según este autor, entrar a debate temas como el procedimiento de aprobación de leyes; la existencia de la denominada *congeladora* legislativa; el veto presidencial; el tipo de mayoría para aprobar leyes y decretos, así como para la conformación de comisiones de investigación; el formato del informe presidencial; el fortalecimiento de las facultades de fiscalización y control del Congreso; la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por éste; la revisión del estatuto de los legisladores, en lo que toca a los derechos y obligaciones de los parlamentarios; la tipificación y prohibición del tráfico de influencias de legisladores gestores o litigantes; y la instauración de mecanismos constitucionales de democracia participativa como el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato y la iniciativa popular.

Apuntes rescata temas de enorme relevancia para la gobernabilidad democrática a la que se aspira, como la reforma electoral varias veces pospuesta. Primer paso para abrir, desde el Congreso –según el legislador y autor del texto correspondiente–, la reforma del Estado. Legitimar la política es una de las tareas centrales y una reforma

electoral de perfil democrático debería proponérselo. Para ello se requiere, entre otras cosas, reducir el costo de las campañas y aumentar la transparencia en los partidos, facilitar la formación de mayorías electorales, otorgar derechos políticos a los mexicanos que viven en el exterior y fortalecer la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Consolidar una democracia con altos niveles de participación, legitimidad y efectividad debe ser del interés de todos los partidos políticos.

La autonomía indígena es colocada por el presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas en el marco de la reforma del Estado. En su artículo hace un recuento de los compromisos de la izquierda mexicana con la causa de los indígenas y llama la atención sobre la importancia de elevar a rango constitucional los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Por tal motivo, se declara partidario de promover el diálogo con los distintos partidos políticos que concurren en la Cámara de Diputados, para alentar el debate sobre esta reforma constitucional. Empero, no desconoce que una reforma de tal envergadura demanda un gran apoyo popular y confianza entre los principales actores del mundo indígena, respecto del compromiso de las y los legisladores del PRD con el proyecto de autonomía.

Otro autor abunda sobre la conveniencia de impulsar una agenda mínima de la reforma del Estado durante la actual legislatura, que dé cauce a las expectativas de la sociedad cifradas en ella, antes de que el tiempo se consuma.

El reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, tal como lo propone el Senado de la República, es tratado por el coordinador del Área Jurídica del Grupo Parlamentario con especial agudeza crítica, al sostener que acarreará más problemas que soluciones en la lucha contra la impunidad. Y que, por sí misma, no someterá al país a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Sobre este punto, existe en el Grupo Parlamentario una polémica, como podrá desprenderse de la lectura del texto, que ofrece un interesante análisis del Estatuto de Roma, y de varios artículos de nuestra Constitución, para confrontarlos con la reforma proveniente del Senado con carácter de minuta. Para el diputado, es pertinente debatir, por ejemplo, si el fuero constitucional, el procedimiento de declaración de procedencia y el juicio político son figuras compatibles con el citado Estatuto y si la reforma constitucional propuesta por la colegisladora

contiene, como él lo sustenta, reservas que anularían ese valioso instrumento internacional.

En el libro se intenta poner al día la discusión sobre la vigencia del procedimiento de reforma constitucional establecido en nuestra carta magna, abriendo una interrogante respecto a su actualidad. También, sobre la responsabilidad política del presidente de la república, como una condición para consolidar nuestra democracia. Finalmente, se recoge un artículo dedicado a brindar elementos históricos, constitucionales y doctrinarios sobre la facultad de interpretación del Congreso, asunto que ha sido motivo de análisis en otras legislaturas, y sobre el que es conveniente volver.

Muestra de que este trabajo de construcción legislativa está inacabado es el anexo, que plasma otras propuestas de reforma o para crear nuevas leyes, así como la promoción de diversas actividades parlamentarias. Este hecho es al mismo tiempo el compromiso de enriquecer constantemente la agenda del PRD y la promesa de futuras publicaciones, en donde se podrán conocer puntos de vista o inquietudes legislativas distintas, así como diferentes enfoques sobre temas aquí recogidos.

Apuntes es un esfuerzo de las áreas de trabajo que integran el Grupo Parlamentario del PRD, de las y los diputados, asesoras y asesores, secretarías y secretarios técnicos, sin cuya participación hubiera sido imposible este proyecto editorial. El libro es una contribución al debate legislativo y parlamentario, pero ante todo es la constatación de que el PRD es un partido con ideas y propuestas para cambiar, desde el Congreso, a nuestro país y hacerlo más justo y democrático. Esperamos que cumpla con sus objetivos.

Eduardo Espinoza Pérez

Diputado federal por el PRD
Coordinador de Proceso Legislativo

Carlos López Ángel

Secretario técnico
de Proceso Legislativo

Marzo de 2004

DESARROLLO ECONÓMICO

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

INELVO MORENO ÁLVAREZ ■

Las diputadas y los diputados del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura, integrantes de las mesas directivas de las comisiones ordinarias de Energía, Economía, Fomento Cooperativo y Economía Social, Turismo, Comunicaciones, Transportes, y Reforma Agraria, han participado en la integración del presente documento, el cual contiene los temas de la agenda legislativa que se considera serán objeto de atención en el próximo periodo de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El contenido de los artículos mantiene estricta congruencia con los postulados comprendidos en la Plataforma Legislativa del Partido de la Revolución Democrática 2003-2006, por lo cual se guían por el principio básico de impulsar la aprobación de un programa de reactivación económica que: abarque una reforma hacendaria; fortalezca las empresas consideradas como estratégicas para la nación; promueva el ahorro nacional, la inversión y el empleo; garantice el crecimiento de la economía; resuelva la crisis agrícola; y brinde cobertura a la política social.

En este contexto, se listan las siguientes acciones relevantes:

- Fortalecer las entidades públicas y promover la suficiencia de energéticos y la búsqueda de fuentes alternativas de energía
- Mantener la industria eléctrica como un servicio público a cargo del Estado y regular de manera efectiva la autogeneración

■ Diputado federal. Coordinador de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario. Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales.

- Denunciar y promover las acciones legales necesarias para detener las inversiones que de manera inconstitucional ha propiciado Pemex mediante la aplicación de los denominados “contratos de servicios múltiples”
- Promover la conversión de los organismos públicos del sector energético en entidades con mayor autonomía de gestión
- Pugnar por el uso de una parte suficiente de la renta petrolera en la inversión energética nacional y proponer modificaciones al régimen fiscal de Pemex
- Detener los procesos de descapitalización y abandono de las plantas de producción nacional de petroquímicos y petrolíferos, que han significado la pérdida de importantes volúmenes de producción y empleos
- Promover la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para propiciar el desarrollo económico, especialmente en los capítulos que han dañado a la economía nacional y los que han generado crisis comerciales con repercusiones de carácter social, tales como el agropecuario
- Realizar un análisis exhaustivo de la situación de la banca de desarrollo, la cual deberá recuperar su papel de fomento y de banca de primer piso
- Revisar y proponer las modificaciones necesarias a las leyes de Nacional Financiera, Bancomext y Banobras, con el propósito de hacerlas más eficientes y, sobre todo, reorientar su financiamiento hacia la producción
- Alentar la sustitución del modelo industrial sustentado básicamente en exportaciones, por otro basado en el crecimiento del mercado interno y capaz de aprovechar, al mismo tiempo, la integración al mercado mundial
- Fortalecer los sectores estratégicos de la economía, en especial energéticos y comunicaciones y transportes, estableciendo un programa multianual de inversión pública en infraestructura
- Revisar el marco legal de las micro y pequeñas empresas, a fin de promover nuevos instrumentos para otorgar crédito oportuno y en condiciones preferentes
- Proponer políticas públicas para reorientar el aparato industrial hacia un proceso de sustitución de importaciones que permita integrar cadenas productivas

- Revisar las normas legales para el fomento de la industria maquiladora, con objeto de atraer y arraigar a los inversionistas pero al mismo tiempo garantizar el mejoramiento del entorno social en que operan, una protección adecuada de los trabajadores y el cuidado del medio ambiente
- Asegurar que las políticas de fomento se realicen en un marco de concurrencia de los gobiernos estatales, municipales y federal para promover nuevos polos de desarrollo bajo normas que garanticen la sustentabilidad ecológica y el mejoramiento de la calidad de vida de los núcleos de población
- Dar prioridad al fortalecimiento del mercado interno sin que ello conduzca a la formación o protección de monopolios
- Combatir los monopolios no permitidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impulsando reformas a la Ley de Competencia Económica
- Alentar la aplicación de una política de microcréditos, acorde con el entorno económico y las necesidades de una amplia fuerza de trabajo que se encuentra desempleada, subempleada o trabajando en la economía informal
- Formular una iniciativa de ley de crédito y financiamiento para la microempresa, que permita concertar esfuerzos, hacer transparente el manejo de los recursos y requisitos, así como la asignación de garantías a cargo del gobierno federal para la obtención de los créditos
- Revisar la Ley General de Sociedades Cooperativas con objeto de otorgar mejores condiciones para el registro y funcionamiento del cooperativismo, y luchar con este sector por una mayor atención del gobierno federal en materia de organización, capacitación, financiamiento y comercialización de cooperativas de producción y servicios
- Fomentar la actividad turística como una alternativa para alentar la creación de empleos y consolidarla como fuente de ingresos y de divisas del país; identificar obstáculos para su desarrollo, entre los que se encuentran la falta de apoyos financieros, administrativos, de asistencia técnica y de promoción; e impulsar una estrategia integral de promoción; e impulsar una los prestadores de servicios turísticos, pequeños y medianos

- Legislar para que el Estado retome su papel central en el desarrollo de las telecomunicaciones con el propósito de garantizar éste, evitar los proceso de monopolización, impedir el mal uso de las concesiones y propiciar la inversión nacional
- Limitar las facultades discrecionales con que cuenta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto al otorgamiento de concesiones para construir, operar, explotar, conservar y mantener caminos y puentes federales, así como para proceder al rescate, en caso de bienes del dominio público
- Considerar la factibilidad de que los ingresos de peaje sean íntegramente invertidos en mantenimiento y en la construcción de nuevas carreteras y puentes
- Revisar los esquemas de privatización de aeropuertos y la legislación de aviación para promover su desarrollo
- Revisar el marco jurídico agrario, analizar y evaluar la situación del sector agrario y definir políticas y líneas de acción

Cabe señalar que en la integración del presente trabajo participaron los secretarios técnicos y asesoras y asesores del Grupo Parlamentario y de las comisiones mencionadas,¹ por lo cual les extiendo un amplio reconocimiento y los exhorto a continuar colaborando con esmero para la consecución de los objetivos planteados.

*Palacio Legislativo de San Lázaro
20 de febrero de 2004*

¹ Del Grupo Parlamentario del PRD:

Secretario técnico de la Coordinación de Desarrollo Económico, Lauro Baltierra Cabrera; asesoras y asesores: Fluvio Ruiz Alarcón, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Heriberto López Ortiz, Heidi Hellín López Vargas; apoyo técnico: Sandra Tinoco Carrillo.

De las comisiones:

Energía: Angelberto Martínez Gómez; Economía: Anabel Avendaño Salazar; Fomento Cooperativo y Economía Social: secretario técnico, Juan José Rojas Herrera; asesor, Juan Francisco Gutiérrez Motta; Turismo: Gustavo Rosales Olivares; Comunicaciones: Carlos E. Huerta Durán; Transportes: Rogelio Hernández George; Reforma Agraria: María de Jesús Juárez García.

POLÍTICA DE ENERGÉTICOS SOBERANA E IMPULSO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

FRANCISCO CARRILLO SOBERÓN ■

La humanidad asiste a una época en la que la espina dorsal de las economías de los países, está constituida por la disponibilidad de los energéticos necesarios para su mantenimiento y desarrollo: quien posee el control de los energéticos, posee un poder capaz de subyugar a otras economías. Ello explica las salvajes disputas mundiales por ese control, las cuales han alcanzado niveles de barbarie ilimitada como en el caso de la guerra de Irak.

Dado que un sector económico es el ámbito en el que se enfrentan y combinan por una parte, los intereses creados y las limitaciones propias del sector mismo, y por la otra, las repercusiones y necesidades asociadas al modelo de desarrollo, la naturaleza del Estado y su tipo de inserción en el régimen internacional condicionan tanto los dispositivos institucionales sectoriales, como las posibles consecuencias de una eventual transformación de éstos.

En el caso de los energéticos, desde sus inicios, se ha experimentado un proceso de formación de grandes corporaciones transnacionales capaces de imponer sus intereses en las políticas de gobierno de su país de origen y por supuesto de otros países. Para no ir más lejos, la actual administración estadounidense tiene al frente a un ejecutivo de empresas petroleras que ha respondido fielmente a sus intereses, al apoderarse del control del petróleo iraquí. Esas mismas transnacionales acechan los recursos energéticos de cualquier

■ Diputado federal. Secretario de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados. Arquitecto.

lugar de la tierra, de cualquier país, México incluido, revistiendo sus acciones con ropajes ideológicos, como el neoliberalismo o la lucha contra el terrorismo.

De acuerdo con las premisas de que los recursos naturales deben ser explotados para beneficio de toda la nación y que los servicios públicos básicos deben ser prestados por el Estado, el pueblo mexicano ha preservado el dominio de sus energéticos a partir de dos acciones históricas: la expropiación petrolera y la nacionalización de la industria eléctrica. Con estos actos, México se ha dotado de un importante sector energético estructurado a lo largo de varias décadas. Este sector ha sido motor del crecimiento económico e industrial y ha generado una inigualable derrama de recursos a la hacienda pública. A la par, nuestras industrias energéticas nacionales han alcanzado reconocimiento mundial por el capital acumulado, por su capacidad de crédito, por sus ritmos de crecimiento y expansión, por su productividad y elevados niveles de calidad; así como por el alto nivel profesional y técnico de sus trabajadores; muy a pesar de las malas políticas que se han aplicado en diferentes momentos y de la corrupción administrativa de que han sido víctimas.

Sin embargo, todo lo alcanzado está hoy seriamente comprometido, ya que en perjuicio de un proyecto propio de desarrollo nacional, en los últimos 10 años el gobierno federal ha aplicado una política de apertura del sector energético que atiende a las directrices neoliberales impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, provocando con ello una privatización silenciosa y el desmantelamiento del sector.

En el caso de los hidrocarburos, la extracción acelerada del petróleo para exportación ha erosionado las reservas hasta llevarlas a un nivel ligeramente superior a diez años de duración. La reposición se sitúa en promedios de 25 por ciento cuando el promedio internacional es de 80 por ciento. Además, a partir de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, nuestro país ha sido presionado para someterse a un proceso de integración energética continental y mundial, para que abra nuestro subsuelo a la exploración por parte de compañías extranjeras; produzca más petróleo y más gas natural, incluso con inversión externa; exporte volúmenes crecientes de crudo; permita que compañías también extranjeras exploren y exploten nuestro subsuelo, abran gasoductos y

desarrollen redes locales de distribución en nuestras ciudades y zonas industriales; se asocie con refinadoras externas para producir más gasolina y más gas licuado; abra definitivamente nuestro sector energético a la competencia; e impulse el mercado mediante figuras como los contratos de servicios múltiples.

En materia de electricidad, en 2003 la capacidad en operación de productores independientes de energía, que operan y son propietarios de centrales eléctricas, fue de 6 750 MW, que equivalen aproximadamente a 15 por ciento de la capacidad existente para servicio público (45 526 MW). De acuerdo con los proyectos comprometidos según la prospectiva emitida por la Secretaría de Energía, la capacidad en operación de los productores independientes para el año 2008 será de 11 700 MW, que representará 22 por ciento de la capacidad destinada para servicio público. Por otra parte, la Secretaría de Energía ha otorgado siete permisos de exportación de electricidad en la frontera mexicana para instalar plantas con una capacidad nominal de 2 300 MW. Estas plantas importarán el combustible de los Estados Unidos y solamente utilizarán el suelo mexicano para producir la electricidad (y la contaminación correspondiente).

Con objeto de frenar esas políticas que están provocando el dismantelamiento de nuestras industrias energéticas, subordinándolas a una política de integración continental dictada desde el exterior, planteamos los siguientes puntos programáticos:

- Reorientar la planeación del sector energético para que, en consonancia con la planeación nacional, se impulse el desarrollo económico y se conduzca al país hacia una política energética de nivel óptimo
- Fortalecer nuestros organismos públicos del sector para garantizar el suficiente suministro de energéticos con calidad y a precios razonables; para ello se requiere dotar a esos organismos de autonomía técnica y administrativa con rendición de cuentas y un sistema de financiamiento autosostenible
- Revisar la pertinencia del manejo contable y presupuestario del concepto de pasivos laborales, en los organismos públicos del sector
- Reconstruir la relación de los organismos públicos de energía con las industrias proveedoras de insumos, servicios y bienes de capital, así como con las instituciones educativas y

científico técnicas como soporte de la investigación para su desarrollo

- Hacer corresponsables a los trabajadores del destino de su sector, en un marco laboral equitativo, democrático y transparente para preservar sus derechos laborales y fortalecer su desarrollo profesional y contribución a la industria energética nacional
- Destinar suficientes recursos presupuestarios para recuperar las reservas de hidrocarburos
- Asignar suficientes recursos públicos para inversión en infraestructura física del sector energético: en el caso de la industria petrolera, para ampliar la capacidad de refinación, de producción de gas natural y recuperar la producción petroquímica; en el caso de la industria eléctrica, para ampliar la participación con recursos públicos en capacidad de generación y transmisión
- Revisar el régimen fiscal de los organismos públicos del sector para hacer transparente el destino de los ingresos que generan y para estimular el mejoramiento en el desempeño de esos organismos
- Fijar los precios de los energéticos en función de costos y criterios técnicos, económicos y sociales, colocando claramente a los subsidios como parte de los recursos fiscales destinados a las políticas de desarrollo social o fomento económico sectorial
- Combatir el uso del esquema de contratos de servicios múltiples en la explotación de hidrocarburos, por ser lesivos del interés nacional
- Detener y revisar de inmediato el otorgamiento de permisos a los productores externos de energía eléctrica para que las empresas eléctricas públicas no pierdan el control del sistema eléctrico nacional, y junto con los organismos rectores y reguladores el Estado mantenga las decisiones estratégicas
- Propiciar la diversificación en el empleo de energéticos, el uso de energías renovables y el ahorro en el consumo de energía

Los puntos programáticos expuestos se traducen en los siguientes lineamientos de la actividad legislativa del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados:

- Analizar exhaustivamente las diferentes iniciativas de ley existentes para reformar el marco jurídico del sector energético, con las conclusiones respectivas
- Elaborar una propuesta para reformar el marco jurídico de la industria eléctrica, tomando como referencia las coincidencias de las iniciativas existentes con los principios programáticos anotados
- Desarrollar propuestas y acciones para ajustar a la legalidad el otorgamiento de permisos de generación eléctrica
- Alentar propuestas y acciones para evitar el empleo de los contratos de servicios múltiples en la explotación de hidrocarburos
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, en materia de energéticos
- Elaborar las propuestas relativas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto para el año fiscal 2005, que consideren lo indicado en los puntos programáticos
- Integrar una propuesta para el tratamiento de pasivos laborales en los organismos públicos del sector
- Impulsar propuestas viables surgidas de la ciudadanía, para mejorar el desempeño técnico, administrativo y financiero de los organismos públicos del sector
- Llevar a cabo las actividades necesarias para difundir los posicionamientos del PRD sobre temas trascendentes para el sector energético nacional

POLÍTICA ECONÓMICA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO

JAVIER SALINAS NARVÁEZ ■

El fracaso del actual modelo de industrialización se refleja claramente en el magro crecimiento experimentado en el producto interno bruto (1.9 por ciento) durante los primeros tres años del primer gobierno panista, lo que significa un promedio anual de 0.63 por ciento, el más bajo para periodos similares desde el régimen de Adolfo Ruiz Cortines. Para 2003, la tasa anual de crecimiento de la economía registró 1.3 por ciento, con incrementos de 2.1 y 3.9 por ciento en los sectores de servicios y agropecuario, y de silvicultura y pesca, respectivamente, en tanto que el del sector industrial descendió 0.8 por ciento en el lapso de referencia.

Asimismo, de acuerdo con cifras oficiales proporcionadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, durante el tercer trimestre de 2003 el crédito para las actividades productivas del país continuó deteriorándose fuertemente. En este periodo el crédito total de la banca de desarrollo alcanzó 464 962 millones de pesos, lo que representa una disminución de 3.42 por ciento, equivalente a 11 513 millones de pesos, respecto al trimestre anterior.

El sector manufacturero, que ha sido el núcleo más dinámico de la estrategia de industrialización orientada hacia afuera, ha sido fuertemente afectado por la polarización, la dependencia tecnológica y la inequitativa y concentrada distribución de las ganancias del *progreso* económico. Las políticas económicas actuales adolecen del aumento

■ Diputado federal. Secretario de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. Maestro en Economía y Gobierno y doctorante en Administración Pública.

consecuente de la capacidad tecnológica, del verdadero desarrollo de economías dinámicas y de la retroalimentación del crecimiento y la productividad. Pero la principal contradicción de la actual política industrial es que su estrategia básica se finca en la conservación de políticas salariales antipopulares y depredadoras de nuestra fuerza productiva principal: la mano de obra del pueblo mexicano.

La contención salarial característica del actual modelo de acumulación se refleja en la flexibilidad a la baja de los salarios, la cual se convierte en el factor de ajuste de costos de un sector manufacturero cada vez más dependiente de los mercados externos. Baste recordar que el índice del salario medio manufacturero, con base en cifras de 1988, disminuyó en 90.4 por ciento en 1997 después de la estrepitosa caída de la economía en 1994. Asimismo, se observa que la relación entre el número de empleados y obreros tendió a disminuir de manera constante entre 1988 y 1997 al pasar de 33 por ciento en 1988 a 30 por ciento en 1995 y a 28 por ciento en 1997. En consecuencia, la participación de los salarios en el valor agregado manufacturero, que era de 33 por ciento en 1988 y 43 por ciento en 1994, se redujo a 25 por ciento en 1997. A ello habría que sumar el hecho de que el llamado sector informal genera 70 por ciento de los nuevos empleos. Recientemente el INEGI reportó que en el periodo octubre-diciembre de 2003 se contabilizaron 11.2 millones de personas con trabajo en la economía informal, lo que representó un incremento de 728 mil personas respecto al mismo lapso de 2002.

Por otra parte, los últimos gobiernos y el actual han otorgado plena colaboración a las estrategias que promueve la Organización Mundial de Comercio (OMC) para acelerar la apertura comercial y privatizar las empresas públicas, renunciando, al mismo tiempo, a fomentar el crecimiento económico en sus sectores industrial, comercial, de servicios y agropecuario. Con ello se ha provocado la ocurrencia de fuertes reclamos sociales que se manifiestan violentamente en cada reunión de la OMC.

Ante tal situación, el Partido de la Revolución Democrática se debe manifestar por fortalecer la soberanía nacional y que las relaciones internacionales de México se guíen, siempre, por los principios constitucionales de autodeterminación de los pueblos; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, de tal suerte que el

Estado mantenga la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Esto es, nuestra Constitución determina las aspiraciones de la nación, que no son otras que las de las grandes mayorías del país, trabajadores, agricultores, empresarios medianos y pequeños, pueblos indios y todo aquel sector productivo que signifique un área estratégica para el país.

En este sentido, no sólo el petróleo y la energía eléctrica son sectores estratégicos y considerados de seguridad nacional, puesto que también lo son la agricultura, la industria, el comercio y los servicios, que deben garantizar un desarrollo armónico, sostenido y sustentable de la economía.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal ha abandonado las responsabilidades de facilitar la organización y la expansión de la actividad económica del sector agropecuario y de alentar todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, garantizando la suficiencia alimentaria y elevando el ingreso rural, por lo que se requiere renegociar los tratados y acuerdos de libre comercio firmados al respecto.

Por todo ello, nuestra agenda legislativa en materia de desarrollo económico debe incluir:

- La elevación del nivel de vida de la población y la recuperación de los derechos económicos, como punto de partida insoslayable
- El abandono de la errónea estrategia antinflacionaria que utiliza la política salarial como ancla de la inflación (mediante incrementos salariales en función de la inflación esperada)
- El significativo incremento de los coeficientes de ahorro interno y de inversión productiva
- La vigorización, mediante políticas públicas activas, del mercado interno de bienes y servicios
- Un mayor encadenamiento interno de las exportaciones a través del fomento de industrias específicas
- El despliegue de una política industrial con instrumentos sectoriales, en vez de una política industrial puramente horizontal

- El impulso de la micro, pequeña y mediana industrias, a través del crédito preferente por parte de la banca nacional de desarrollo
- El auspicio de nuestra planta productiva a través de la construcción de infraestructura, la aplicación de subsidios directos y la cancelación de aquellos procesos de sobrevaluación cambiaria que ahondan nuestras desventajas competitivas
- El desarrollo de políticas de aprendizaje tecnológico e innovación endógena mediante el impulso a la ciencia y la tecnología, así como la promoción de proyectos industriales estratégicos
- El despliegue de una activa defensa de nuestros recursos naturales, creando conglomerados industriales basados en su aprovechamiento racional
- La regulación interna de nuestros flujos financieros externos
- La diversificación de nuestro comercio exterior
- La capacitación laboral y empresarial
- La revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- El incremento de la inversión pública en infraestructura rural y el impulso a la investigación agropecuaria
- La reformulación de los sistemas de crédito rural y la ampliación de los fondos canalizados al campo por la banca nacional de desarrollo

En síntesis, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática debe impulsar un proyecto de nación distinto, donde se despliegue una nueva política social articulada con una nueva política económica que coloque al ser humano en el centro de las decisiones.

EL COOPERATIVISMO COMO OPCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DE BIENESTAR DE LA POBLACIÓN

FRANCISCO JAVIER SAUCEDO PÉREZ ■

La Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión tiene como principal tarea dotar a la sociedad mexicana de un marco jurídico que, como lo establece nuestra carta magna, permita el establecimiento de mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica de las organizaciones y empresas que forman parte del sector social de la economía, en igualdad de condiciones y prerrogativas respecto a las que se otorgan a las empresas de los sectores público y privado, de tal forma que el cooperativismo y la economía social adquieran auténtica presencia macroeconómica e influencia considerable en los ámbitos social y cultural, posicionándose en la agenda nacional como un sector integrado capaz de contribuir eficazmente al desarrollo económico y social del país.

En efecto, esta comisión tiene como objetivos principales elaborar y presentar iniciativas de ley y otras propuestas legislativas (excitativas, puntos de acuerdo, etcétera) encaminadas a crear las condiciones legales apropiadas en cuyo marco las empresas del sector social de la economía puedan desplegar todas sus potencialidades, beneficiando a sus socios con un empleo seguro y estable y con un ingreso digno que permita elevar el nivel de vida de los mexicanos, particularmente de aquellos que se encuentran en situación de alta y muy alta marginación social.

■ Diputado federal. Presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados. Licenciado en Filosofía y Letras.

Asimismo, coordinar esfuerzos con los gobiernos federal, de los estados y municipios con el propósito de diseñar políticas públicas destinadas a promover la acción social de las cooperativas y demás empresas de naturaleza no lucrativa, ejerciendo, en su caso, la supervisión y vigilancia correspondiente.

De igual forma, animar los procesos de integración y de construcción de alianzas estratégicas entre las empresas que forman parte del sector social de la economía, actuando como punto de encuentro que facilite el acercamiento y eventual establecimiento de relaciones institucionales y de carácter empresarial entre las entidades y empresas sociales, por una parte, y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, los organismos internacionales y las instituciones de educación superior, por la otra. También, en la medida de las posibilidades y sin descuidar el eje de acción principal del trabajo legislativo de la Comisión, se procurará ofrecer, en coordinación con otras instituciones y organismos de integración y representación social, diversos servicios de apoyo en materia de asesoría, capacitación, gestoría, información y difusión.

Ahora bien, la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social tiene como finalidad legislar en materia de cooperativismo y economía social, con fundamento en la Ley Reglamentaria del Artículo 25 Constitucional, que finca las bases normativas respecto al sector social de la economía en México, así como con relación a la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y la Ley Orgánica de la Financiera Rural, entre otras.

Con base en lo anterior, la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social tiene como propósito brindar seguridad jurídica y promover el desarrollo y bienestar de cada uno de los actores que interactúan en el sector social de la economía en México.

Las formas de expresión del sector social en la economía mexicana se dan a través de: cooperativas de producción y servicios; formas de organización en el campo como las sociedades de solidaridad social, asociaciones de interés colectivo, uniones de ejidos; las asociaciones y sociedades civiles; entidades asociativas en el ámbito financiero del sector social, como sociedades de ahorro y préstamo, fondos de aseguramiento, cajas solidarias, uniones de crédito, todas ellas formas de organización alternativas dentro de un sistema de

mercado dominante y globalizado, con un modelo económico neoliberal, que fundamenta su lógica de reproducción del capital mundial en la especulación.

En este marco, la tarea de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social es fortalecer el espacio del sector social de la economía mexicana, considerando que ésta se encuentra en condiciones vulnerables tanto internamente como en el espectro internacional.

La Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, por medio de una serie de acciones en materia legislativa, debe realizar una revisión de las condiciones en las que se encuentran las figuras asociativas, tanto en el campo como en la ciudad, por lo que el fortalecimiento y consolidación de estas formas de organización brindará certidumbre legal a productores, ahorradores y consumidores, socios en general de estas figuras asociativas.

PUNTOS DE DEBATE Y PERSPECTIVAS DEL TURISMO

NANCY CÁRDENAS SÁNCHEZ ■

Tanto en el ámbito mundial como nacional, el turismo es un fenómeno al que se le considera como reciente y de creciente importancia en todas las sociedades, y México no es la excepción. De acuerdo con los resultados obtenidos de la Cuenta Satélite de Turismo de México, para el periodo 1993-2001, se estima que la aportación del turismo al producto interno bruto (PIB) medido en precios corrientes en 2001 fue de 8.3 por ciento del total nacional, en promedio, cifra que equivale al producto generado de manera conjunta por actividades económicas como la construcción; vehículos automotores; las relativas a la electricidad, gas y agua; la de las imprentas y editoriales; maquinaria y aparatos eléctricos; y los equipos y materiales de transporte. En este mismo sentido, cifras estimadas a 2002 señalan que el PIB del turismo creció 2.5 por ciento respecto a 2001, con lo que aportó 8.2 por ciento al PIB total.

Entre los temas legislativos por tratar en el próximo periodo de sesiones se pueden señalar:

I. Las ciudades o regiones turísticas combinan dos modos de vida y de población, las cuales al paso del tiempo no se homogeneizan, al contrario, la existencia de estas regiones turísticas depende en gran medida de esta doble coexistencia de una población innovadora, moderna y una población proveedora de trabajo.

■ Diputada federal. Secretaria de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados. Licenciada en Ciencias de la Comunicación.

En estos centros turísticos coexisten dos áreas urbanas polarizadas. Encontramos la denominada “zona turística” que se caracteriza por la playa rodeada de una serie de hoteles, centros comerciales, restaurantes, discotecas, etcétera, y todo tipo de negocios dirigidos al consumo del turista, generalmente aquí también se localizan las zonas residenciales. Los programas de desarrollo de esta zona dependen directamente de organismos federales, específicamente Baja, Mantenimiento y Operación S.A. de C.V. (BMO).

En la otra zona de la ciudad está el llamado pueblo o centro, donde habita la población que proporciona su mano de obra en la zona turística; en él se encuentran los mercados municipales y los edificios gubernamentales. Esta zona de la ciudad depende directamente de los gobiernos locales.

En los centros turísticos, por tanto, existe una duplicidad de actividades de mantenimiento realizadas tanto por Baja, Mantenimiento y Operación S.A. de C.V. como por el gobierno municipal, de tal forma que hay un dispendio innecesario de recursos del erario público. Fonatur-BMO desarrolla:

- Conservación y mantenimiento de áreas públicas
- Conservación y mantenimiento de áreas verdes
- Operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales
- Operación y mantenimiento de líneas de conducción de agua potable y alcantarillado
- Conservación y mantenimiento de red de alumbrado público
- Construcción y supervisión de obras
- Administración portuaria integral
- Operación de campos de golf

En los últimos años la población que habita los centros turísticos ha cuestionado severamente tanto la calidad como los costos de los servicios que proporciona dicho organismo, que, aunado a la duplicidad de gastos que implica mantenerlo administrativamente, obliga a replantear su funcionalidad y viabilidad, y el Congreso de la Unión es el lugar idóneo para plantear un punto de acuerdo a fin de que este organismo deje de representar una carga al erario público.

2. Otro tema que seguramente se tratará en el próximo periodo de sesiones, será el de los casinos, el cual se ha venido discutiendo desde años atrás sin que se haya logrado ningún consenso.

Aun cuando el debate ha sido extenso, la postura del Partido de la Revolución Democrática ha sido en contra, ya que más allá de los grandes beneficios económicos y regionales que podría traer la legalización de esta actividad, no podemos dejar de lado los grandes conflictos y problemas sociales que conlleva dar paso a esta reglamentación.

- Los grandes beneficiados serían grupos inversionistas extranjeros, principalmente europeos y estadounidenses, debido a la elevada inversión que se requiere para la instauración de un casino; lo que se generará son monopolios
- Se incrementarían los cinturones de pobreza alrededor de los casinos, los cuales generalmente se ubican en zonas de opulencia
- La población objetivo de la instauración de las máquinas tragamonedas en los casinos son las personas de medios y bajos ingresos de las áreas metropolitanas y conurbadas, sectores que perderían cantidades no muy grandes en términos absolutos, pero significativas en términos relativos (porcentaje de sus ingresos)
- Los empleos que se generen en su mayoría serán temporales y de baja remuneración, sin acceso a las prestaciones sociales a que tienen derecho
- Incentiva el *lavado de dinero* y se otorgan centros de operación al narcotráfico
- No es un detonante para el turismo nacional
- Los casinos dañan la industria hotelera, porque el costo de habitación casi se regala, ya que lo que representa el negocio es el juego
- Otros estilos de turismo se verían fuertemente afectados
- Se crea el espejismo de dinero fácil, se genera prostitución y drogadicción alrededor y dentro de los casinos; problemas de alcoholismo y suicidios
- Representan el modelo americano masificado y un lugar idóneo para la evasión del fisco
- Se incrementarían costos administrativos de vigilancia tributaria
- La industria restaurantera sería fuertemente afectada

3. Un tercer gran tema que se puede llevar a la tribuna, es una iniciativa dirigida a definir un modelo de indicadores de sustentabilidad para el turismo en los destinos mexicanos, que integre:

- Programa de formulación de indicadores para el turismo, en diferentes destinos tipo
- Análisis de viabilidad de indicadores desarrollados
- Articulación de un modelo participativo que fomente la aportación de los actores locales y que propicie acuerdos de concertación para su aplicación
- Seguimiento permanente

4. Llevar al debate la necesidad de una política de señalización en las carreteras nacionales, para esto interviene tanto Turismo como Comunicaciones y Transportes. Se puede plantear una estrategia de señalización con patrocinio.

5. Introducir al debate la política de vuelos, con el objetivo de incrementar la frecuencia de vuelos a los centros turísticos, lo que se traducirá en una disminución de tarifas.

ÁMBITO LEGISLATIVO EN MATERIA DE COMUNICACIONES

SERGIO A. MAGAÑA MARTÍNEZ ■

Con la reserva de las opiniones y sugerencias de los compañeros diputados, consideramos que con base en la coyuntura económica, política y social del país, de la Cámara y de la propia agenda legislativa del PRD, es conveniente enfocar el trabajo parlamentario sobre dos temas de suma importancia: telecomunicaciones y Servicio Postal Mexicano.

■ TELECOMUNICACIONES¹

A lo largo de los últimos tres años se intentó diseñar y aprobar una ley de telecomunicaciones completamente nueva para abrogar la ley vigente. Las posiciones que se encuentran en la mesa de debate actual son tres:

- Creación de una nueva ley de telecomunicaciones
- Reformas y adiciones a la ley vigente
- Reformas al reglamento que subsane los vacíos no contenidos en la actual ley

Uno de los temas ausentes en la ley en vigor es la cobertura social. Su ampliación a todos y cada uno de los mexicanos y a todos los rincones del país es impostergable. Otro elemento es la falta de inversión

■ Diputado federal. Secretario de la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados. Licenciado en Contaduría Pública.

¹ Marco jurídico: Ley Federal de Telecomunicaciones, Reglamento de Telecomunicaciones y Reglamento que Norma las Actividades de los Peritos en Telecomunicaciones.

pública en este subsector que ha sido sustituida por empresas privadas nacionales y extranjeras de telecomunicaciones.

Es conveniente, por tanto, identificar los temas críticos, y darles un orden de prioridades para plasmarlos finalmente en una nueva ley o en una reforma o adición de la actual ley, independientemente de cuál sea la cámara de origen de dicha iniciativa. Los asuntos que se deberán discutir son: órgano regulador, recursos esenciales, asignación de espectro radioeléctrico, fondo de cobertura social, inversión extranjera y derechos del consumidor.

Por lo tanto, es importante discutir, desarrollar y finalmente legislar en la materia con el propósito de poner a la vanguardia al PRD en el tema del subsector de las telecomunicaciones.

■ **SERVICIO POSTAL MEXICANO²**

El Servicio Postal Mexicano (Sepomex) es uno de los sectores más antiguos de la administración pública federal. Se le considera estratégico y por tanto exclusivo del Estado. Empero, durante las últimas tres décadas su relevancia en el ámbito de la comunicación disminuyó por diferentes causas no atribuibles a su propia estructura sino a factores externos que rebasaron su importancia para el medio social, particularmente el urbano, donde las nuevas tecnologías han sustituido las formas epistolares de relación entre individuos.

Los problemas de la empresa Sepomex son fundamentalmente de tipo financiero, relacionados con el desarrollo tecnológico; la competencia de pequeñas, medianas y grandes empresas, nacionales y trasnacionales que le han disputado y arrebatado el mercado mexicano de correo y mensajería; y, por otra parte, el abandono de la inversión pública en este subsector.

En fecha reciente, además, han aparecido diversas notas periódicas de casos de robo y corrupción de empleados de la propia empresa pública Sepomex que han redituado a los delincuentes ingresos por varios millones de dólares.

² Marco jurídico: Ley del Servicio Postal Mexicano y Reglamento para la Operación del Organismo Servicio Postal Mexicano.

Por lo anterior, es necesario revisar la actual Ley del Servicio Postal Mexicano y legislar lo concerniente para subsanar la precaria situación financiera de esta empresa pública y también para regular a las empresas privadas de mensajería y paquetería que se encuentran prácticamente a la decisión de las libres fuerzas del mercado con un alto costo para el consumidor.

Asimismo, los asuntos turnados a la Comisión de Comunicaciones por la Mesa Directiva en la LIX Legislatura son:

1. Punto de acuerdo presentado el 21 de octubre de 2003 por el diputado Belisario Irám Herrera Solís en nombre del PRI, PAN, PRD, PVEM y PT. Asunto: Concluir tramos carreteros Siltepec-Ángel Albino Corzo y Motozintla-Niquivil-Pavencul.

2. Iniciativa presentada el 21 de octubre de 2003 por el Congreso del Estado de Baja California. Asunto: Iniciativa que adiciona el artículo 38 *bis* a la Ley de Puertos.

3. Punto de acuerdo presentado el 28 de octubre de 2003 por el diputado Jesús González Schmal en nombre del Partido de Convergencia. Asunto: Visitas de comprobación del estado deplorable que guardan los aeropuertos, en particular el aeropuerto internacional “Miguel Hidalgo”, en Guadalajara, Jalisco.

4. Punto de acuerdo presentado el 6 de noviembre de 2003 por el diputado Jesús González Schmal en nombre del Partido de Convergencia. Asunto: Estudiar, evaluar y proponer medidas pertinentes para el programa Bienvenido Paisano y operación de los retenes en las carreteras del país.

5. Punto de acuerdo presentado el 18 de noviembre de 2003 por la diputada Susana Manzanares Córdova en nombre del Partido de la Revolución Democrática. Asunto: Exhortar al titular del Poder Ejecutivo Federal para que instruya a las instancias pertinentes con objeto de suspender la campaña en contra de las radios comunitarias.

6. Iniciativa presentada el 11 de diciembre de 2003 por el diputado Jorge Legorreta Ordorica en nombre del Partido Verde Ecologista de México. Asunto: Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En la anterior legislatura quedaron iniciativas de ley pendientes de dictamen, las cuales se resumen a continuación:

- Que adiciona la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, la Ley de Aviación

Civil, la Ley de Aeropuertos y la Ley Federal de Telecomunicaciones con objeto de que en ningún supuesto la requisa de instalaciones podrá ser aplicada en caso de huelga que afecte las vías generales de comunicación y los transportes

- Que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Aeropuertos para que el Congreso de la Unión sea el que ratifique el otorgamiento de concesiones para la administración, operación y construcción de aeropuertos que lleva a cabo el Ejecutivo
- Que reforma la Ley Federal de Telecomunicaciones para establecer una contraprestación económica por el otorgamiento de concesiones sobre los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencia asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional; asegurar la disponibilidad de capacidad satelital; y obligar a las concesionarias de sistemas satelitales extranjeras a tener un centro de operaciones en territorio nacional
- Que reforma diversos ordenamientos en materia de las administraciones portuarias integrales, para que los estados y municipios en los que se ubican puertos marítimos e instalaciones portuarias, obtengan parte de las contraprestaciones fiscales que las concesionarias, los prestadores de servicios fiscales y en especial las administradoras portuarias integrales pagan al gobierno federal por el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público federal, con el propósito de que los destinen al desarrollo y mantenimiento de la infraestructura y los servicios urbanos
- De reformas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y a la Ley Federal de Derechos que refiere el pago del impuesto predial o de propiedad inmobiliaria que deberán enterar los caminos y puentes concesionados a la iniciativa privada, mientras dure la concesión
- De reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, para que la Cámara de Diputados intervenga ratificando el proceso de asignación y de prórrogas de las concesiones y permisos para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales

- De reformas a diversas disposiciones de la Ley de Radio y Televisión con objeto de que la Cámara de Diputados intervenga en el proceso de asignación de las concesiones y permisos para las transmisiones de radio y televisión
- Que adiciona la Ley de Navegación y la Ley del Impuesto sobre la Renta para fortalecer la marina mercante nacional y la construcción naval mexicana estableciendo un esquema fiscal y un sistema administrativo que beneficie a la marina mercante mexicana, respecto a las embarcaciones de otras banderas que hacen comercio marítimo con México
- Que adiciona la Ley de Vías Generales de Comunicación; la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; la Ley de Aeropuertos; la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; y la Ley de Puertos a fin de no permitir la creación de monopolios mediante la cesión o transferencia de una concesión a persona física o moral alguna que detente ya una concesión de igual naturaleza
- De Ley Federal de Telecomunicaciones con la finalidad de expedir el marco jurídico necesario para promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; garantizar condiciones de competencia sana; garantizar que los ciudadanos mexicanos controlen el capital accionario de las concesiones y permisos que se otorguen; y facilitar el acceso de la población a los servicios de telecomunicaciones de calidad a precios competitivos
- Proyecto que adiciona la Ley Federal de Telecomunicaciones para impedir la difusión, a través de internet, de material de contenido pornográfico infantil
- Proyecto que reforma la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Radio y Televisión para que las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar estaciones radiodifusoras culturales y transmitir información de interés general y de índole cultural, preservando las lenguas indígenas
- Que modifica diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones con el propósito de que la Comisión Federal de Telecomunicaciones defina las condiciones en que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgará los permisos

sobre la utilización de canales de frecuencia para prestar el servicio de radiocomunicación privada

- Que modifica y adiciona la Ley Federal de Telecomunicaciones a fin de establecer los términos y condiciones a que quedarán sujetos los concesionarios del servicio móvil de radiocomunicación privada
- Que adiciona el capítulo de cobertura social a la Ley Federal de Telecomunicaciones orientado a promover una mayor penetración, teledensidad, conectividad, calidad y diversidad de los servicios de telecomunicaciones, para que éstos se proporcionen en mayor medida con precios accesibles y competitivos
- Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Puertos proponiendo que las administradoras portuarias integrales cubran las contraprestaciones acordadas en 40 por ciento al gobierno estatal y 20 por ciento al gobierno municipal

DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL TRANSPORTE

GELACIO MONTIEL FUENTES ■

Para impulsar el desarrollo del transporte en México y su infraestructura se requiere realizar un análisis minucioso de la legislación que regula esta materia, para que el transporte sea eficiente y de calidad, y responda a las necesidades y condiciones actuales del país. Para lograr el propósito mencionado es preciso mantener un constante y permanente diálogo con los actores del sector, que permita conocer la real problemática y, en consecuencia, tener opciones de solución.

En esta tarea, es imprescindible mantener coordinación con el Ejecutivo Federal, así como con los gobiernos estatales y municipales, e involucrar a instituciones académicas y asociaciones empresariales del ramo para definir e implementar políticas que redunden en el desarrollo del transporte.

Se propondrá que en la Comisión de Transporte se analicen temas de interés primordial que inciden en el desarrollo del país como son:

En materia de infraestructura carretera:

- Construcción y mantenimiento de la red federal
- Esquemas de financiamiento
- Régimen de concesiones
- Modernización de la red carretera

En materia de autotransporte federal:

- Homologación de legislaciones estatales y federal

■ Diputado federal. Secretario de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados. Técnico en Administración.

- Adecuación de la Ley de Autotransporte Federal
- Atención de la problemática generada por el autotransporte irregular e ilegal

En el área del transporte ferroviario:

- Ferrocarril suburbano de la ciudad de México
- Fondo de pensiones de trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México
- Esquema de concesiones
- Revisión de la legislación en materia ferroviaria

En el rubro de transporte aéreo y aeropuertos:

- Modernización y ampliación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
- Régimen de concesiones y privatizaciones
- Desincorporación de Cintra
- Seguridad aeroportuaria
- Análisis de los contratos de concesiones con las empresas que operan aeropuertos

En el rubro de transporte marítimo y puertos:

- Modernización de las administraciones portuarias integrales
- Desarrollo de la marina mercante
- Análisis de la iniciativa del Senado en esta materia
- Autonomía financiera de las administraciones portuarias integrales

En materia de transporte multimodal:

- Modernización del sistema de operaciones
- Simplificación de trámites en este sistema de transporte
- Simplificación y agilización de trámites y revisiones aduaneras

También será de suma importancia abordar los temas relacionados con la seguridad en el transporte:

- Policía Federal Preventiva
- Programas de seguridad en las carreteras
- Modernización de los sistemas de seguridad

Para la revisión y análisis de estos temas deberán organizarse foros de consulta, y recibir propuestas de la ciudadanía, con la finalidad de que las iniciativas de ley que se presenten cuenten con el respaldo de todas las partes que intervienen en este importante sector, para que, en el caso de ser aprobadas, contribuyan al desarrollo de la nación.

DESARROLLO DE LA SOCIEDAD RURAL, SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

MARGARITO FIERROS TANO ■

El 28 de abril de 2003, el Ejecutivo Federal y las organizaciones campesinas y de productores de México suscribieron el Acuerdo Nacional para el Campo, instrumento que se pronuncia por la vigencia plena del Estado de derecho al amparo de lo establecido en los artículos 25 y 26, la fracción XX del artículo 27 constitucional y el párrafo cuarto del artículo 4º de nuestra carta magna, lo que significa dar cumplimiento a los mandatos constitucionales vigentes y a las leyes y reglamentos específicos que de ahí se deriven, así como a su fortalecimiento, para consolidar el proyecto de nación al que aspiramos los mexicanos.

Por ello, entre los compromisos suscritos en el Acuerdo Nacional para el Campo se determina la necesidad de adecuar el marco jurídico correspondiente, ubicando al sector rural como un sector estratégico para la nación y como una parte fundamental de la soberanía y seguridad alimentaria del país.

A su vez, en dicho instrumento se define como una prioridad para la sociedad mexicana el desarrollo del sector rural y como un imperativo de justicia social reconocer lo que durante décadas aportó al desarrollo del país. Por lo tanto, el marco jurídico deberá fortalecer el tejido social, económico, productivo y agrario de la sociedad rural para la incorporación de su población al desarrollo nacional y construir una nueva relación Estado-sujetos rurales basada en la

■ Diputado federal. Secretario de la Comisión de Reforma Agraria. Licenciado en Derecho.

autogestión y el reconocimiento pleno de derechos, en donde se amplíe la participación de los actores rurales y sus organizaciones en el diseño de las políticas públicas y en la operación de sus instrumentos.

Por el contrario, el gobierno de Vicente Fox ha pretendido ocultar la problemática del campo y la existencia de fuertes presiones sociales que ponen en riesgo la estabilidad de la nación. Un ejemplo de ello son las recientes declaraciones del secretario de la Reforma Agraria en el sentido de que sólo bastan 481 millones de pesos, que se deberán aplicar en los próximos ocho meses, para resolver definitivamente siete de los 14 *focos rojos* existentes en el campo mexicano. También afirmó que en la mayor parte de los conflictos intervienen factores religiosos, económicos, jurídicos, políticos, étnicos y ambientales en los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, donde se involucra una superficie de 61 865 hectáreas y cerca de 40 mil sujetos, localizados en 21 municipios de los grupos indígenas zoques, chinantecos, mazatecos, zapotecos, huastecos, nahuas, pames, tepehuanos y tzotziles.

Dichas declaraciones son muestra de la falta de interés en reconocer y atender la verdadera situación por la que atraviesa el campo mexicano y que el presidente del Tribunal Superior Agrario ha refutado al haber hecho del conocimiento público la existencia en el país de alrededor de 27 mil conflictos agrarios pendientes de resolverse, cada uno de los cuales representa peligro de violencia, en particular 400, que son “gravemente difíciles”.

Sin embargo, los actos de simulación continúan realizándose en el presente gobierno; como muestra de ello está la entrega de tierras que realizó el presidente Vicente Fox en Bernalejo de la Sierra, Zacatecas, no obstante que la disputa de tierras entre ejidatarios de Bernalejo y los indígenas tepehuanos de Durango se considera un asunto que todavía no está concluido jurídicamente, por lo que fue innecesaria la ceremonia que encabezó el presidente para entregar la posesión de los predios a los indígenas.

En este contexto, las labores de las diputadas y los diputados del Partido de la Revolución Democrática integrantes de la Comisión de Reforma Agraria se orientan a garantizar que el marco jurídico agrario contribuya y se ajuste a las necesidades del desarrollo rural integral del país y a la nueva política de Estado para el campo; permita mejorar las condiciones de vida de la población de las áreas rurales;

fortalezca la soberanía alimentaria; y promueva, favorezca y regule el aprovechamiento adecuado de tierras, bosques y aguas con protección al medio ambiente, para lograr que los asentamientos humanos sean apropiados en las comunidades rurales y urbanas.

En tal virtud, se promueve la revisión integral de la legislación agraria, para determinar las necesidades de modificación y realizar las propuestas respectivas, así como evaluar objetivamente los programas, acciones y resultados de la política agraria del Ejecutivo Federal y propiciar la transformación de las instituciones públicas del sector en verdaderas promotoras del desarrollo de las comunidades rurales.

REVISIÓN INTEGRAL DEL MARCO JURÍDICO AGRARIO

1. De manera particular, se realiza la revisión de las leyes y reglamentos, para dictaminar la procedencia de modificarlos o de crear nuevos, con base en la Plataforma Legislativa del Partido de la Revolución Democrática y considerando las directrices contenidas en el Acuerdo Nacional para el Campo, así como en las iniciativas que le sean turnadas o a propuesta de sus integrantes. En este sentido corresponde realizar el análisis, discusión y dictamen sobre iniciativas de modificación o creación de normas jurídicas relacionadas con los siguientes asuntos:

- La regularización y ordenamiento de la propiedad de la tierra, orientados a la agilización de sus procesos, que contribuyan a la conclusión de su etapa inicial
- La clarificación de los criterios de utilidad pública que justifiquen la expropiación de la tierra; así como la determinación de los montos y el pago oportuno de las indemnizaciones
- La seguridad jurídica integral en la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades; de manera especial, lo relativo a la protección de la integridad de las tierras de las comunidades indígenas
- Los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de tierras que excedan los límites establecidos en la ley
- Las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia de

la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, con base en el funcionamiento de los tribunales agrarios; en mérito de lo anterior, de inmediato se analizará y dictaminará las iniciativas y proposiciones para la incorporación de los tribunales agrarios al Poder Judicial de la Federación

- La definición y perfeccionamiento del procedimiento jurisdiccional agrario
- La asesoría legal de los campesinos y el funcionamiento de la Procuraduría Agraria
- La reglamentación de las funciones del Estado en la capacitación y promoción de la organización agraria para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y garantizar el bienestar de la población campesina
- La participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de programas de desarrollo agrario
- La situación de los jornaleros agrícolas como sujetos de derecho agrario

2. Se efectúa también la evaluación objetiva de los programas, acciones y resultados de la política agraria del Ejecutivo Federal, para contribuir al fortalecimiento de las dependencias y organismos públicos del sector agrario como promotores del desarrollo de los núcleos agrarios.

Se debe resaltar que la reforma del marco jurídico considera la actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para sustentar el cambio estructural de las instituciones federales vinculadas con el desarrollo rural y promover ante los gobiernos locales las reformas que correspondan en las instituciones estatales, para sustentar la reforma institucional pactada en el Acuerdo Nacional para el Campo, haciéndolo compatible con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; así como la expedición del código federal de procedimientos agrarios, a fin de preservar y mejorar las instituciones adjetivas del proceso agrario y evitar distorsiones por la aplicación supletoria de leyes ajenas al derecho social; y el fortalecimiento de la Procuraduría Agraria como un *ombudsman* agrario, ajustando sus funciones a las asignadas en la fracción XIX del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, mediante una reingeniería organizacional que contemple la creación de un consejo de evaluación y seguimiento y la reasignación de funciones dentro del sector agrario.

**DESARROLLO RURAL
Y MEDIO AMBIENTE**

PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO RURAL

ADELITA SAN VICENTE TELLO ■

La emergencia del movimiento campesino a lo largo de 2003 llamó la atención de la opinión pública hacia el sector primario de la economía mexicana. Este movimiento lleva en su nombre la situación apremiante que se vive en el campo desde hace cerca de cincuenta años: El Campo No Aguanta Más. Ésta es una frase que refleja la desesperación de nuestros campesinos que, en su arribo a la ciudad de México el 31 de enero de ese año, nos recordaron la importancia que revisten para nuestro país.

Podemos afirmar que México tiene una gran deuda con el sector agropecuario, generador de una basta riqueza, que además de los alimentos, nos brinda servicios ambientales como el agua y el oxígeno, indispensables para nuestra sobrevivencia. Además, este sector mantiene y reproduce la riqueza cultural depositada en los pueblos indígenas y campesinos, que nos ha dado identidad.

Después de la revolución, el campo generó los ingresos necesarios que permitieron la industrialización del país, posibilidad que entró en crisis a lo largo de la segunda parte del siglo pasado. La excesiva extracción de excedente en términos de recursos económicos, naturales y humanos ha creado una perversa relación entre el campo y la ciudad: en las áreas rurales de México observamos la mayor concentración de pobreza extrema, el deterioro de los recursos naturales y la emigración de la población en condiciones deplorables.

■ Asesora del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario. Ingeniera agrónoma.

Por lo anterior, el Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura ha considerado al campo como una prioridad estratégica nacional, y ha fijado como un objetivo central de su trabajo legislativo avanzar en la conquista de la soberanía alimentaria y el crecimiento del sector con equidad y sustentabilidad.

Para cubrir este objetivo en su aspecto parlamentario, la coordinadora del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario, diputada Rosario Herrera Ascencio, con el concurso de los miembros del Área ha definido las siguientes metas y acciones que a continuación se describen.

SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO ESPECIAL CONCURRENTES

Los egresos destinados al campo han disminuido severamente en los últimos años, como queda patente en el cuadro siguiente:

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL ASIGNADO AL DESARROLLO RURAL

Año	Porcentaje del gasto público federal asignado al campo
1994	16.9
2001	6.9
2002	9.8
2003	11.7
2004	3.8 [■]

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003.

■ Propuesto.

Al hacer el balance entre gasto público e ingreso, sin considerar la gran cantidad de bienes intangibles que este sector nos brinda, el déficit hacia el sector rural es absolutamente desfavorable. La deuda sectorial debe considerar prioritariamente esos bienes y la forma de resarcirlos. La sostenibilidad económica del sector es reducida si no se logran poner en marcha mecanismos que permitan la remuneración de los bienes públicos no valorados todavía lo suficiente en el mercado pero sí, y cada vez más, por la sociedad.

En el sector agropecuario, el modelo de desarrollo neoliberal ha concentrado los recursos económicos en ciertas esferas de la producción dejando de lado a los pequeños productores que desarrollan una agricultura llamada de subsistencia. En el plano tributario, las tarifas del impuesto sobre la renta presentan distorsiones que mantienen las desigualdades internas del sector.

En este sentido, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática promoverá un presupuesto multianual y creciente para el campo, asegurando un tratamiento especial, diferencial e integral para el fomento de la agricultura campesina, las empresas agroalimentarias de pequeños y medianos productores y para el logro de los objetivos de soberanía alimentaria, empleo e inversión rural. La distribución de los recursos económicos habrá de considerar el territorio más que los sectores, en concordancia con diagnósticos que incluyan grado de marginación, necesidades de los diversos sujetos y alternativas que permitan un bienestar social económicamente sustentable.

Asimismo, en el marco de la eventual reforma hacendaria se promoverá un apartado especial para el sector agropecuario, procurando que exista una valorización del patrimonio natural con el pago de servicios ambientales. En esta línea, los recursos recabados se mantendrán en fondos especiales destinados directamente al campo para reincentivar las economías locales y fortalecer los mercados internos. Además, se impulsará la gestión local de los recursos mediante estructuras municipales de planeación, decisión y gestión, y el control de los recursos económicos por medio de estructuras de contraloría ciudadana que aseguren la ejecución transparente de éstos.

Por otro lado, se impulsarán las reformas necesarias para dar entrada a las propuestas de reforma estructural de las instituciones públicas federales vinculadas con el sector agropecuario y rural, así como la revisión de las líneas y reglas de operación de los programas federales relativos al campo.

ACCIONES

- Análisis y discusión del Presupuesto Especial Concurrente a lo largo del año
- Impulso de la reforma hacendaria en el campo

- Modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para lograr la reforma estructural de las instituciones rurales
- Adecuación de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo y de los programas federales relativos al campo
- Revisión de las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Desastres para que sea manejado por la Secretaría de Agricultura y no por la Secretaría de Gobernación
- Revisión del ejercicio de los programas agropecuarios y definición con el Ejecutivo de las líneas de ejecución y los mecanismos de seguimiento

**PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS SOBRE:
SUELOS, BIOSEGURIDAD, ALIMENTACIÓN,
CAFÉ Y PRODUCTOS ORGÁNICOS**

Las iniciativas de ley, modificaciones y reformas que se presenten a lo largo de esta legislatura buscarán cumplir con el Acuerdo Nacional para el Campo. Asimismo, se procurará que en su elaboración y en el proceso de consenso participen los directamente involucrados en la materia.

1. Seguimiento y cabildeo de la iniciativa de Ley para la Restauración y Conservación de las Tierras presentada en el primer periodo de sesiones por los diputados Antonio Mejía Haro y Pascual Sigala Páez. Esta ley busca el combate de los procesos de degradación de las tierras en el medio rural y el fomento de su restauración, mejoramiento y conservación.

2. Dictaminar la Minuta con proyecto de decreto de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados con base en los resultados de los foros de análisis organizados por el Área.

3. Impulsar la Iniciativa de Ley Integral Sustentable para la Caficultura Mexicana. La iniciativa será presentada por el diputado Marcelo Herrera Herbert. Dicha ley regulará todo el proceso de producción, desde la siembra hasta la comercialización, e involucrará a los diferentes niveles de gobierno, organismos e institutos relacionados con la actividad. Para su consenso se impulsarán foros con los actores relacionados con la actividad.

4. Elaborar la Iniciativa de Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía Alimentaria, iniciativa estratégica para establecer una verdadera política de Estado basada en la soberanía alimentaria y en la planeación de mediano y largo plazos.

5. Proponer modificaciones a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para otorgar facultades de decisión vinculatorias al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural y a los consejos estatales de Desarrollo Rural.

6. Proponer reformas a la Ley de Aguas Nacionales para compatibilizar esta ley con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y establecer un mandato para el pago de servicios ambientales forestales y de conservación de cuencas.

7. Proponer modificaciones a la Ley que crea la Financiera Rural para que la selección del director general sea por concurso de oposición público con al menos tres candidatos postulantes; sistema de consejeros independientes, profesionales y electos por postulación con base en capacidades profesionales; y establecimiento de un plazo perentorio para que la Financiera opere exclusivamente como segundo piso.

8. Proponer modificaciones a la Ley de Ahorro y Crédito Popular a fin de permitir la creación de nuevas entidades de ahorro y crédito popular en el campo con un apartado específico para instituciones financieras rurales y la creación de organismos de integración financiera para entidades de ahorro y crédito popular (cajas centrales para administración de liquidez, y préstamos entre ellas).

9. Proponer reforma del artículo 27 constitucional para que se garantice la propiedad social, la defensa de los recursos naturales, la sustentabilidad y el desarrollo rural sustentable.

REVISIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

1. Impulsar las reformas necesarias para otorgar mayores facultades a la Cámara de Diputados con objeto de que participe en la ratificación y seguimiento de tratados comerciales. Se persigue que la Cámara de Diputados tenga intervención en los procesos de negociación, acuerdo, implementación y evaluación de los tratados comerciales, dado su profundo y sostenido impacto en las condiciones de soberanía, crecimiento económico, desarrollo social y equilibrio ambiental del país.

2. Revisar el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de una evaluación integral de los impactos del Tratado en el sector agropecuario. En la evaluación participará el gobierno federal, organizaciones campesinas y de productores, gobiernos locales, universidades y centros de investigación.

3. Revisar el Tratado de Límites y Aguas firmado en 1944 con el gobierno de los Estados Unidos para proponer cambios y exhortar a que la problemática del agua del río Colorado se analice a la luz del impacto que la construcción del canal “Todo Americano” tendrá sobre la calidad de agua que se recibe en el delta del río Colorado.

4. Definir mecanismos para el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de desarrollo sustentable, como el Protocolo de Kyoto, la Cumbre Mundial de Johannesburgo y la Conferencia Mundial de Financiación.

■ CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO

El Acuerdo Nacional para el Campo fue suscrito por el Ejecutivo Federal y las organizaciones campesinas y de productores de México en 2003. El Acuerdo reconoció la propuesta de las organizaciones campesinas y de productores, expuesta en las diferentes mesas del “Diálogo por una Política de Estado para el Campo”, que planteaba la necesidad de un verdadero cambio estructural para resarcir al sector agropecuario.

El Acuerdo Nacional para el Campo reconoce la postura claramente establecida por las organizaciones campesinas y de productores que participaron en el diálogo respecto a que, ante el rezago histórico del sector rural, la apertura comercial y los ajustes estructurales a los que se ha visto sujeto el sector en las últimas dos décadas, la única vía para la reactivación del campo es la aplicación de reformas estructurales de fondo y con visión estratégica nacional de largo plazo.

ACCIONES

1. Creación de un grupo de trabajo para el seguimiento y evaluación del Acuerdo con la participación de miembros de las diversas comisiones involucradas.

2. Revisión de cada una de las cláusulas del Acuerdo, definición de pendientes y responsables.

■ CONFORMACIÓN DEL CENTRO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

De acuerdo con el numeral 277 del Acuerdo Nacional para el Campo, se promoverá ante el Congreso de la Unión, la creación del Centro de Políticas de Desarrollo Rural Sustentable, profesional y con autonomía técnica, que contribuya con información especializada, análisis, evaluaciones y recomendaciones de carácter estratégico al logro de una política de Estado para el campo.

Según la propuesta presentada por el diputado Víctor Suárez al pleno:

El Centro contribuirá a la mejor realización de las atribuciones y responsabilidades de la H. Cámara de Diputados, mediante análisis y elaboración de propuestas que permitan una planeación multianual de los presupuestos para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria, en el marco de una política de Estado a largo plazo. Por esta misma razón, la información del Centro se considerará un bien público, por lo que estará disponible para el acceso y consulta al público.

ACCIÓN

Seguimiento del proyecto de dictamen relativo elaborado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

■ ORGANIZACIÓN DE FOROS Y TALLERES DE CONSULTA Y ANÁLISIS

La realización de actividades en las que participe la ciudadanía involucrada sobre los diversos temas que ésta cámara debe abordar es una prioridad que el Grupo Parlamentario se ha planteado como cumplimiento de uno de sus compromisos de campaña. Por ello, la ejecución de foros, encuentros, talleres o seminarios es parte de la agenda y tendrá diversos objetivos, entre los cuales están la difusión de los

trabajos realizados por los legisladores, la búsqueda de consensos y la incorporación de demandas reales en la legislación.

ACCIONES

1. Foros regionales y foro nacional sobre el Proyecto de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Frente a este tema tan controvertido se llevarán a cabo estas actividades con el propósito de animar una discusión nacional en la materia y crear una corriente de opinión sobre el tema.

2. Taller-Encuentro “Los indígenas y campesinos mesoamericanos frente a los tratados comerciales: por una integración regional equitativa” organizado de manera conjunta con el Movimiento Indígena y Campesino Mesoamericano (Moicam) y la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X).

3. Foro sobre la Iniciativa de Ley Integral Sustentable para la Cafecultura Mexicana.

4. Foro sobre el pago justo y diferenciado del agua y del manejo de agua en cuencas.

■ DIFUSIÓN DE TRABAJOS LEGISLATIVOS Y TEMAS DE INTERÉS PARA EL SECTOR

Esta meta se vincula con la anterior en el sentido de dar a conocer de diversas maneras los trabajos que desarrollan los legisladores. Se ha considerado realizar algunas publicaciones y difundir trabajos en los que participen los diputados miembros del Área. En un inicio se han planteado las siguientes

ACCIONES

1. Publicación en prensa y elaboración de carteles con los resultados obtenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el campo.

2. Inserciones en prensa con la postura del Grupo Parlamentario sobre bioseguridad.

3. Elaboración de un libro sobre bioseguridad.

4. Presentación del libro *Políticas públicas para el desarrollo rural*, coordinado por Roberto Diego Quintana, Luciano Concheiro Bórquez y Patricia Couturier Bañuelos.

EL MARCO JURÍDICO DE LA BIOSEGURIDAD Y LA NECESIDAD DE LEGISLAR EN LA MATERIA

MARY BELLE CRUZ AYALA ■
ADELITA SAN VICENTE TELLO ■■
OCTAVIO KLIMEK ALCARAZ ■■■
JOSÉ REYES SÁNCHEZ ■■■■

EL MARCO JURÍDICO DE BIOSEGURIDAD

La bioseguridad se refiere a las acciones y medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades relacionadas con la biotecnología moderna y los organismos genéticamente modificados (OGM) para evitar los riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los productos y/o subproductos que contengan OGM y sean destinados al consumo humano.

Implica el conjunto de conocimientos que facilitan la evaluación de riesgos, así como la legislación y regulación necesarias para autorizar el uso seguro de procesos biotecnológicos y productos modificados

-
- Asesora del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario. Maestra en Ciencias Pesqueras.
 - Asesora del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario. Ingeniera agrónoma.
 - Asesor del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario. Doctor en Recursos Silvícolas.
 - Asesor del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario. Doctor en Ciencias Forestales.

genéticamente. Los análisis de riesgo tienen que considerar las dimensiones socioeconómicas y culturales, además de las repercusiones en el ambiente, la salud humana y animal; asimismo, deben considerar la necesidad de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a efectos adversos de productos de la biotecnología moderna.

En materia jurídica, el marco que norma esta materia está contenido en instrumentos internacionales que, al haber sido ratificados por la Cámara de Senadores, tienen validez en nuestro país. Además, la legislación mexicana incluye algunas medidas normativas al respecto.

CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

En 1989 el Programa de Naciones Unidas estableció un grupo de trabajo de expertos jurídicos y técnicos para preparar un instrumento jurídico internacional para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

En 1992, la Conferencia de Nairobi aprobó el texto acordado del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). El CDB entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Uno de los temas tratados en el CDB es el de la seguridad en la biotecnología.

Objetivos del CDB:

- Conservar la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes
- Compartir de forma justa y equitativa los beneficios del uso de recursos genéticos
- Acceso apropiado a los recursos genéticos y la transferencia de tecnologías relevantes, considerando todos los derechos sobre aquellos recursos y tecnologías con financiamiento adecuado

De acuerdo con el artículo 23 del CDB, se estableció la Conferencia de la Partes (COP), conformada por los representantes de los Estados signantes del Convenio. La COP formó un grupo de trabajo especial sobre bioseguridad para desarrollar un protocolo relativo a este tema, enfocado especialmente en el movimiento transfronterizo de cualquier organismo vivo modificado como resultado de la biotecnología moderna y que pudiera tener efectos adversos sobre la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad biológica.

PROTOCOLO DE CARTAGENA

La Conferencia de las Partes en la Convención sobre Diversidad Biológica adoptó un acuerdo suplementario al Convenio sobre la Diversidad Biológica, conocido como Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el 29 de enero de 2000.

Así, ante el creciente impacto de los OGM y su seguridad, el Protocolo de Cartagena fue aprobado en enero de 2000 por 133 Estados, dentro del marco del Convenio sobre Diversidad Biológica. México firmó y ratificó el Protocolo, el cual entró en vigor el 11 de septiembre de 2003.

A partir de su ratificación, México se comprometió a contar con una legislación jurídicamente vinculante con los instrumentos plasmados en el Protocolo; de no ser así, la legislación que se deberá aplicar es la plasmada en el Protocolo.

El Protocolo de Cartagena busca proteger la diversidad biológica frente a los riesgos potenciales que implican los organismos vivos modificados, resultado de la biotecnología moderna. Establece un avance de acuerdo informado (AIA, por sus siglas en inglés) a fin de asegurar que los países tengan la información necesaria para tomar decisiones sobre acuerdos para la importación de tales organismos a sus territorios.

Además, tiene un punto de vista precautorio y reafirma el lenguaje de precaución del principio 15 de la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo. El Protocolo también establece un marco claro sobre bioseguridad para facilitar el intercambio de información sobre organismos vivos modificados para apoyar a los países en la implementación del Protocolo.

Éste contiene normativas referentes a la importación y exportación de organismos y productos manipulados genéticamente. Las normas permiten al Estado importador practicar un procedimiento de comprobación que valora los riesgos para la variedad biológica local. En caso de constatar esos riesgos, el Estado queda facultado para suspender o prohibir la importación de organismos o productos manipulados genéticamente.

Asimismo, el Protocolo de Cartagena reconoce que la expansión de la biotecnología puede “contribuir al bienestar humano si se desarrolla y utiliza con medidas de seguridad adecuadas para el ambiente y la salud humana”.

Además considera “la importancia de los centros de origen y los de diversidad genética”¹ y establece “el Principio Precautorio, el cual reconoce que la falta de certeza científica sobre la inocuidad de los OVM permite a los países prohibir su entrada”.²

Los ámbitos de aplicación del Protocolo son:

- Movimientos transfronterizos de OGM, como pueden ser: semillas, peces, y microorganismos para biorremediación
- Importación de OGM para uso directo como alimento humano o animal y para procesamiento
- Tránsito, manipulación y utilización de OGM que puedan tener efectos negativos sobre la biodiversidad

No tiene aplicación en los siguientes aspectos:

- Fármacos para humanos ya considerados en otros acuerdos u organizaciones internacionales
- Organismos genéticamente modificados en tránsito a un tercer país, en relación con el procedimiento del acuerdo fundamentado previo
- Organismos genéticamente modificados destinados a uso confinado, respecto del procedimiento del acuerdo fundamentado previo
- Organismos genéticamente modificados declarados seguros por la Conferencia de las Partes signatarias del Protocolo

MARCO REGULATORIO ACTUAL EN MÉXICO

El desarrollo de OGM no es un tema nuevo y, por tanto, diversas leyes mexicanas incluyen capítulos, artículos o fracciones que regulan su aplicación o uso específicos. De acuerdo con el ámbito o sector involucrados, son las siguientes:

Sagarpa:

- Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- NOM-056-FITO-1995

¹ Yolanda Cristina Massieu Trigo, *México y su necesaria ley de bioseguridad: intereses económicos, políticos y movimiento social*, 2004.

² *Idem*.

Semarnat:

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Reglamento de la Ley General para el Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental

Secretaría de Salud:

- Ley General de Salud
- Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios
- Reglamento de Insumos para la Salud
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud

LA NECESIDAD URGENTE DE LEGISLAR EN LA MATERIA

Existe el convencimiento de que se requiere legislar sobre el tema, tomando en cuenta los puntos de vista de todos los actores sociales. El consenso es que se requiere una regulación en donde predomine el interés público, no el privado.

La legislación sobre bioseguridad deberá expresar el compromiso de contribuir a la soberanía y seguridad alimentarias de la nación, impulsando la producción agropecuaria y defendiendo siempre la biodiversidad del país, así como proporcionar la seguridad absoluta con relación a los OGM de los llamados centros de origen de la diversidad genética, y las áreas naturales protegidas.

La diversidad de las variedades bien adaptadas localmente, así como de sus parientes silvestres, provee las bases de la seguridad alimentaria mundial. Solamente la diversidad biológica y genética pueden garantizar que siempre existirá una variedad capaz de resistir nuevas plagas y enfrentar las consecuencias de los cambios climáticos y ambientales.

En 1970, los Estados Unidos perdieron 15 por ciento de la cosecha de maíz cuando un hongo se dispersó rápidamente en sus campos. La uniformidad genética permitió que la enfermedad invadiera a las plantas, ya que son virtualmente idénticas y genéticamente indefensas. Sólo introduciendo nuevos genes se pudo detener la invasión de los hongos. Esto significó una pérdida de alrededor de un billón de dólares.

Asimismo, genes de una especie silvestre de cebada de Etiopía protegieron las cosechas de cebada de California, que representaban alrededor de 160 millones de dólares.

El Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados considera que los ejes primordiales de una legislación sobre bioseguridad y organismos genéticamente modificados son:

- **Principio precautorio.** Éste debe ser la base para el análisis de riesgo de OGM que se pretendan liberar al ambiente, evitando un enfoque de fomento. El principio señala que en caso de presunción de riesgos o efectos no deseados por uso de OGM, y ante insuficiencia de evidencias científicas, las decisiones que se tomen seguirán invariablemente el principio de precaución.
- **Etiquetado y derecho a la información.** Se considera que el consumidor tiene el derecho de conocer la calidad de los productos que consume, por ello se requiere una normatividad clara respecto a la rastreabilidad de OGM y alimentos que los contienen, a fin de poder localizar en cualquier fase de la cadena de producción y comercialización de los productos que contienen OGM. Esto facilita el aseguramiento de la calidad y permite, en caso individual, la devolución encauzada de productos. Sólo con un etiquetado obligatorio y claro de los alimentos con OGM, los consumidores podrán tomar una decisión de compra consciente. Vinculada con los estudios de riesgo para la salud, existe la necesidad de trazar los productos transgénicos (es decir, la posibilidad de seguirles la pista); evitar la transferencia de genes de alimentos comúnmente asociados con alergias (como los cacahuates), a menos que se pruebe que dicha transferencia de genes no producirá alergias; y evitar el uso de genes marcadores con resistencia a antibióticos.
- **El reconocimiento de México como centro de origen de especies.** México tiene la responsabilidad nacional y mundial de preservar los cultivos de los cuales es centro de origen, como es el maíz. De acuerdo con el Centro Vavilov y el Centro de Recursos Mundiales, en México se registra el mayor número de variedades de maíz y tomate. Se debe prevenir el traspaso de transgenes por *contaminación genética*; el riesgo es muy

elevado en un país donde está presente 10 por ciento de todas las especies del planeta. Se trata de evitar posibles casos de flujo génico y los consecuentes impactos en el medio ambiente, la diversidad biológica y/o la salud humana o animal.

- ***Interés colectivo y participación pública.*** La carga de la prueba se debe revertir al solicitante interesado en la liberación de OGM, en beneficio de la sociedad. En materia de impacto ambiental, la Ley General para el Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente considera la realización de la consulta pública cuando se pretenda desarrollar alguna actividad en una localidad sin que exija el sustento científico a la sociedad.
- ***Indemnización y responsabilidades.*** El marco legal debe ser adecuado para indemnizar a posibles afectados por la liberación de OGM, considerando la contaminación de los cultivos orgánicos frente a los transgénicos y definiendo las responsabilidades de las empresas que contaminen a los cultivos orgánicos. Deberá considerar mecanismos como el derecho a la información, la participación social y la denuncia popular. Mediante este último recurso, toda persona física o moral puede denunciar ante la autoridad correspondiente, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños a la salud y al medio ambiente. Por lo tanto, hay que crear los mecanismos legales para reparar el daño por afectaciones a consecuencia de actividades con OGM.

México es una nación con gran diversidad biológica y centro de origen de importante número de especies. Ambas condiciones excepcionales nos obligan a desarrollar un marco jurídico que tutele la conservación de los recursos naturales ubicados en nuestro territorio. Por su importancia social, cultural y ambiental, el maíz deberá incorporarse bajo un esquema particular en la legislación sobre bioseguridad.

Los trabajadores del campo en México conocen de sobra el impacto en su economía de la competencia feroz de las transnacionales. La falta de control o la aplicación laxa de medidas frente a la importación de OGM en un momento como el que atraviesa el sector rural nacional significaría abonar su crisis con más elementos.

Febrero de 2004

ADMINISTRACIÓN FEDERALISTA DE LOS RECURSOS PESQUEROS

REVISIÓN DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL

MARY BELLE CRUZ AYALA ■

INTRODUCCIÓN

El pacto federal es el que determina las competencias de los estados que se unifican, sin que ello signifique la pérdida de su soberanía. Esta idea se plasmó claramente en el artículo 124 constitucional, que señala a las entidades federativas como autónomas en lo que a su régimen interno se refiere.

En la vida política de nuestra nación, se ha manifestado la voluntad de ser una auténtica república federal en la cual cada una de sus entidades se desarrolla reconociendo las condiciones regionales y el respeto a las facultades del ámbito local, sin menoscabo de la república.

Las transformaciones sociales no deben limitarse *a priori*; por tanto, es necesario transformar los marcos jurídicos para adaptar su estructura a la realidad y al influjo comunitario, no a la inversa.

En el caso de la gestión ambiental y de recursos naturales, en la década pasada se lograron cambios importantes en materia de federalismo, ya que se incorporó la participación de las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal. Un ejemplo reciente es la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que prevé que los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puedan expedir leyes en esa materia.

En general, en materia ambiental se ha consolidado un andamiaje jurídico federalista, que reconoce las atribuciones y competencias

■ Asesora del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario. Maestra en Ciencias Pesqueras.

de los gobiernos locales. Sin embargo, no ha sido el caso de la pesca, que ha permanecido relegada en cuanto al desarrollo de una política nacional y un marco jurídico adecuado a las condiciones vigentes.

Es necesario transformar el centralismo de apariencia federal, que ha limitado la actuación de las autoridades locales y ha generado burocracias inoperantes, con poca o nula conexión con las problemáticas regionales y locales. Para alcanzar esta meta en materia pesquera, el punto de partida es la modificación constitucional que permita crear una ley general de pesca.

ANTECEDENTES

Los esfuerzos de legisladores federales y locales para lograr una modificación constitucional como la que actualmente se discute datan de varios años atrás. En el presente documento sólo me referiré a información de la LVIII Legislatura (2000-2003).

Durante 2001, la Comisión de Pesca llevó a cabo foros regionales con objeto de recoger las propuestas de los actores involucrados en el sector pesquero: pescadores libres, armadores, cooperativas pesqueras, acuicultores e investigadores, entre otros. Una de las principales demandas fue que la Federación impulsara “la descentralización efectiva en la administración de los recursos pesqueros”.¹

Asimismo, en el *Primer Encuentro Nacional de Legisladores en Materia Pesquera*, realizado por la Comisión en 2002, uno de los acuerdos alcanzados fue: “lograr una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales a través de mayores atribuciones en aras del federalismo; para una óptima administración de los recursos pesqueros”.

La necesidad de impulsar ordenamientos legales que recuperen demandas como las descritas anteriormente, se plasmó en una iniciativa presentada en la colegisladora. Resultado de ese proceso, el 22 de noviembre de 2002 se recibió en la Cámara de Diputados una minuta de la Cámara de Senadores, que propone la adición de la fracción XXIX L al artículo 73 constitucional. A la Comisión de Puntos Constitucionales de la LIX Legislatura le ha correspondido el análisis

¹ Comisión de Pesca, LVIII Legislatura, *Foros regionales de consulta al sector pesquero*, Cámara de Diputados, México, 2002.

y dictamen de dicha minuta, así como la presentación de éste al pleno para llevar a buen término los avances legislativos alcanzados en el periodo anterior. Por ende, es necesario que el Grupo Parlamentario del PRD promueva la aprobación de la citada minuta en el periodo ordinario marzo-abril de 2004.

Además, en concordancia con los compromisos adquiridos con la sociedad, el Grupo Parlamentario ha incorporado como una de sus prioridades en la agenda de este periodo ordinario de sesiones, la modificación del artículo 73 constitucional como una forma de entregar a nuestros gobiernos estatales y municipales mayores elementos que les permitan participar en la toma de decisiones sobre los recursos pesqueros que se encuentran en su territorio.

LA PROPUESTA

Escasos han sido los esfuerzos por impulsar la pesca como puntal de las economías regionales en las entidades con litorales o aguas interiores, no obstante que a partir de la legislación es posible otorgar capacidad de acción a los órganos encargados de su ejecución, para que se traduzca en programas de trabajo pesquero de los gobiernos.

La minuta en comento propone incorporar una fracción XXIX L al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

I a XXIX K.....

XXIX L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación del sector social y privado.

De acuerdo con Quintana-Valtierra,² el principal problema jurídico frente a la organización federal, es el reparto de competencias entre los integrantes de la Federación y el gobierno central. Una de las vías

² Jesús Quintana Valtierra, *Derecho ambiental mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 62-65.

de solución es la instauración de un federalismo dual, que incorpore la distribución territorial de las funciones de gobierno y que además acote el tipo de función desde la división de poderes. Es el caso de nuestra norma constitucional. Sin embargo, esta posición supone que la distribución de competencias puede mantenerse a pesar de los embates de la realidad.

Existe otra opción, el federalismo cooperativo, que entiende a este sistema como un proceso permanente de distribución de atribuciones, de acuerdo con las variantes de la realidad.

En la propuesta a discusión se integra el ámbito territorial en las tres esferas administrativas que componen la república. Corresponderá a los congresos locales definir con precisión las responsabilidades y tareas de los gobiernos estatales.

Es importante resaltar que un elemento novedoso de la propuesta es el reconocimiento de otros actores que participan en el sector y que, sin duda, resultan afectados por las disposiciones que emite el Congreso de la Unión. La incorporación de agentes sociales en el diseño de las políticas públicas es una tarea inaplazable y representa un avance ante las organizaciones de productores que han demandado la incorporación de sus opiniones y propuestas en los instrumentos jurídicos que se sancionan.

Ante la indiferencia y falta de compromiso con el sector pesquero de parte del gobierno federal, es necesario que el Grupo Parlamentario del PRD impulse propuestas que ayuden a la reactivación de las economías regionales y garanticen mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Es, además, una oportunidad de iniciar un proceso de discusión, que deberá recuperar las propuestas y visiones de la sociedad para transformarlas en instrumentos de gestión útiles para quienes dependen de la pesca.

Existe la necesidad ingente de adoptar leyes marco que permitan la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Para la LIX Legislatura no es un tema nuevo, ya que en el primer periodo ordinario de sesiones se aprobó la Ley General de Desarrollo Social, pero sigue pendiente la pesca.

La apuesta es alcanzar un federalismo cooperativo, basado en la corresponsabilidad social, solidaridad y equidad, que se refleje en bienestar social para pescadores y habitantes de las comunidades ribereñas.

EQUIDAD SOCIAL

¿ES POSIBLE UNA AGENDA FEMINISTA?■

MARTHA L. MÍCHER C.■

Sí, sí es posible una agenda feminista. Si no fuera así, estaríamos aceptando que los años que nos hemos dedicado a construirla, años de trabajo, cabildeo, consenso y desvelo, no han servido para nada. Por eso, afirmo y reafirmo que sí es posible, una agenda desde, para y con nosotras.

Pero antes de referirme a temas concretos de la agenda, permítanme compartir algunas reflexiones filosóficas, o como se les quiera llamar, que me han orientado para presentar ante ustedes algunos temas fundamentales de nuestra agenda.

La política, en el PRD, la entendemos como la oportunidad para transformar los acontecimientos, y quienes hacemos política, es decir, quienes realmente nos hemos comprometido a transformar, somos conscientes de que sin poder, la política no es posible.

Las mujeres en la política, hemos tenido históricas oportunidades para cambiar el rumbo de nuestras vidas, para hacer realidad nuestros derechos, y, sin embargo, no siempre ha sido posible, no siempre hemos tenido el poder.

No hace falta mencionar, pero es preciso hacerlo, la tan trillada frase, que ahora más que nunca urge recordar: “presencia de mujer, no garantiza conciencia de género”. Y sin justificar a nadie, puedo decir que quienes han tenido puestos de elección y de decisión, no

■ Documento publicado originalmente en *Cuadernos Feministas* núm. 22, abril-junio de 2003.

■ Diputada federal. Secretaria de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados. Licenciada en Pedagogía, con posgrado en Educación para la Paz y los Derechos Humanos.

aspiraban al poder feminista, es decir, únicamente querían estar ahí, en la política, sin poder.

Si hablamos de poder feminista, hablamos de una agenda que contempla la desigualdad de oportunidades, la discriminación, la desigualdad de trato y, por lo tanto, presencia de mujer feminista, sí garantiza conciencia de género. Pero, ¿cómo garantizar el poder de las feministas en la política?

Uno de los aspectos fundamentales es la capacidad que hemos tenido de afidarnos, de solidarizarnos y de convencer a este país y al mundo entero de que cuando nos lo proponemos, las mujeres podemos ponernos de acuerdo, podemos ayudarnos entre nosotras, transformar las vidas de otras, y que lo que le sucede a un grupo de mujeres, indígenas, violadas, desempleadas, analfabetas, prostituidas, discriminadas, de la ciudad, del campo, de comunidades indígenas o de colonias suburbanas, nos está sucediendo a nosotras. Éste es un elemento fundamental del poder.

Otro elemento del poder feminista es el *tener sentido común*, es decir, tener sentido de lo común, de la realidad de la comunidad, de lo que el común de la gente quiere o, de hecho, vive. Aquí juega un papel fundamental el lenguaje, ya que para la verdadera representación de la realidad, nada más importante que el lenguaje que logra mencionar los objetos, sentimientos, actos o cualquier otro aspecto inmaterial. De manera que lo que se nombra existe y la realidad se construye mediante su identificación.

Cuando las mujeres nos nombramos, no sólo nos hacemos presentes en la realidad, sino que gracias al poder que nos da la palabra, recuperamos también el derecho a la palabra que por no existir, no hemos tenido durante tanto tiempo.

Entonces, esto es una cuestión de sentido común: reconocer la realidad como es y nombrarla tal como es.

El poder que tenemos las feministas lo hemos ejercido porque hemos hecho del lenguaje, un elemento clave para ejercer el poder. Dice Graciela Hierro que el lenguaje demuestra el desarrollo del pensamiento. ¿Cómo no va a ser poder, el tener un pensamiento desarrollado?

¡Hacer visible lo que se ha pretendido no nombrar! ¿Cómo no va a ser poder, identificar el miedo que provoca nuestro lenguaje incluyente, trabajar, pensar y pasar por encima del *sentido común oficial* y empezar a nombrarnos?

¿Como no va a ser poder, hacernos presentes, construyendo una realidad donde las niñas saben que ya pueden elegir ser ingenieras, o que nadie del sexo masculino tiene derecho a abusar de ellas?

¿Cómo no vamos a tener poder si nuestro *sentido de lo común* nos ha llevado a visibilizar lo que tanto miedo tenía el gobierno de hacer visible? ¡Qué gran herramienta han sido las estadísticas, diagnósticos, encuestas, que a fuerza de hacer visible la realidad como es, y no con violencia, nos han permitido hacernos visibles en los temas de la nación!

Otro elemento de nuestro poder es oponernos a que se nombre lo que no se conoce. Es decir, sólo una persona violada o que ha vivido cerca de ella, puede saber de la violencia que conlleva un acto así. Sólo una persona a la que no se le permite hablar, sabe de la humillación que se siente. Sólo alguien sometido por la fuerza, sabe de la impotencia que produce no poder defenderse. Por esto sólo las mujeres, con nuestro poder, podemos darnos palabras que nos nombren realmente.

¿Cómo haremos las mujeres, las feministas, para ligar nuestro poder con una gran responsabilidad como es la de legislar?

La gran mayoría de las personas están, estamos, cansadas de ser objeto de engaño. Bueno, con mirar a nuestra nación empobrecida y engañada, después de 70 años de priismo y dos años y medio de lo mismo a partir del 2 de julio de 2000, se tiene razón para tener la suficiente desconfianza. Mienten quienes le achacan a mi partido el freno para cambiar, ¡imaginemos si no le hubiéramos puesto freno al impuesto en las medicinas y en los alimentos! Quienes hemos manejado un vehículo, sabemos que el freno se utiliza para dar seguridad, y, con todo respeto, no es cuestión de frenos, es un asunto de dirección, que no la hay.

Las declaraciones desde Los Pinos a favor del uso del condón o aceptando el divorcio entre las parejas, o bien la celebración de la marcha gay en la ciudad de Mérida, sólo serán un discurso electorero mientras no se traduzcan estos *rollos* en acciones, presupuesto y programas destinados a hacer valer los derechos humanos de todas las personas, sin distinción alguna. Me pregunto, ¿por qué no interrumpe Vamos México el reparto de sus libros de educación para integrar en sus páginas estos temas? Insisto, es pura palabrería, no hechos.

Por eso, quienes queremos legislar debemos tener en cuenta esta desconfianza de la ciudadanía en quienes estamos en la política, y claro, si ésta ha sido usada para bien propio y no para el bien común, la ciudadanía tiene razón.

Sin embargo, las feministas estamos dispuestas a darle otro rostro a la política:

- Consolidando la democracia
- Garantizando la participación de la ciudadanía en la construcción responsable de esa democracia, y, lo más importante
- Garantizando que las leyes, reglamentos y proyectos que hayan de elaborarse, tengan como punto de partida y de llegada, la realidad de las mujeres para dar cumplimiento al derecho que como ciudadanas, nos corresponde

Pero todo esto no será posible si las feministas en la política no hacemos un compromiso con el ejercicio pleno de la ciudadanía de todas las mujeres, porque sólo con una visión de la democracia participativa y responsable, con voluntad política de tomar en cuenta lo que pasa en la vida de las mujeres y de los grupos en mayor estado de vulnerabilidad, será posible garantizar mayor confianza en nuestro poder, el poder legislativo.

Como legisladoras, la responsabilidad principal es legislar tomando en cuenta a la sociedad y sus demandas.

Como legisladoras feministas, el compromiso es que en cualquier ley se contemple la perspectiva de género como fundamento para una democracia real.

Como legisladoras con poder feminista, tenemos que gritar al país entero que poder es *poder diferenciarse*, devolver el poder a quien nos los dio, mejorado, agrandado y, sobre todo, en forma de beneficio colectivo e individual.

En lo personal y como militante del PRD, he legislado desde la visión de la izquierda y feminista, herramientas suficientes para proponer, compartir y recordar que todavía hay mucho que hacer para que las instituciones se dediquen en forma continua a la consecución de la equidad.

La agenda feminista es participación y diálogo, no silencio y oscurantismo, dice Julia Pérez.

Ser legisladora es una gran responsabilidad. Se tiene en las manos la posibilidad de decidir sobre la vida de las personas. Sobre quiénes van a ser las que sigan aguantando la pobreza y sobre qué

educación van a recibir los niños y las niñas. Como legisladora se tiene la posibilidad de condenar a mujeres inocentes porque tuvieron un hijo o hija a los 13 años o de garantizar un desarrollo íntegro de las personas para que éstas a su vez sean ciudadanos y ciudadanas responsables en lugar de transas, atracadores o seres violentos.

Por esto, urge legislar para que las mujeres, niñas, adolescentes y adultas, todas, sin ninguna distinción, gocen plenamente de sus derechos.

La agenda feminista es toda la agenda: la reforma eléctrica, la vigencia de un Estado laico, la reforma petrolera, la laboral, la nueva reglamentación interna del Congreso, los ingresos y egresos del Estado. La guerra, la paz, el derroche de dinero en las campañas, la revisión del TLCAN son parte de nuestra agenda. El plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, ¿no lo son también? ¿Podríamos imaginar una reforma de Estado sin la perspectiva de género? Imposible. Cualquier plan y programa de Estado, del Poder Legislativo en este caso, que no contemple a las mujeres, está destinado al fracaso.

Rosario Robles, expresidenta del Partido, en su discurso de arranque de campaña de las y los diputados federales nos decía:

...Iniciamos esta campaña en medio de dos grandes escándalos: Pemexgate y Amigos de Fox. Gracias al PRD estos hechos han sido esclarecidos, pues hemos dicho que es tiempo de legalidad y justicia. Que es tiempo de acabar con la impunidad. No es posible que se utilicen recursos públicos en grandes cantidades para apoyar una campaña presidencial y nadie sea castigado por ello.

Yo pregunto, ¿no es esto, también, un asunto de la agenda feminista?

El PRD es el único que está convencido de que si las acciones afirmativas no están incorporadas en el quehacer legislativo, entonces no será posible recuperar la dimensión ética de la política, otra herramienta fundamental para el poder feminista.

Y partiendo de esta hermosa arma, hay temas fundamentales que no pueden seguirse ignorando y que tienen que ser legislados, vigilados y asumidos con responsabilidad de género, ya que atentan contra la vigencia del Estado laico y de las libertades civiles, dando inmensos pasos hacia atrás en lo ya conquistado.

Permítanme ahora mencionar algunos temas que considero compromisos fundamentales:

1. Revisar a profundidad las iniciativas del PAN que han quedado pendientes y que necesitamos rechazar con argumentos para su discusión, entre ellas:

a) Reformas al artículo 4º constitucional sobre el derecho a la vida

b) Reformas a los artículos 100 *bis* y 473 de la Ley General de Salud

c) Iniciativa de Ley para Regular la Investigación y Aplicación Clínica de las Denominadas Técnicas de Reproducción Asistida y la Disposición de Material Genético Humano

d) El proyecto de decreto por el que se adiciona la Ley de los Institutos Nacionales de Salud para crear el Instituto Nacional de Medicina Genómica

e) Iniciativa que reforma la Ley General de Salud en materia de Genoma Humano

f) La propuesta de la Ley sobre la Investigación, el Fomento, el Desarrollo, Control y Regulación del Genoma Humano

g) La iniciativa que reforma el artículo 51 de la Ley General de Salud en materia de derechos de los usuarios y prestadores de los servicios de salud para incluir la figura de objeción de conciencia

h) La adición a la Ley General de Salud de un artículo 41 *bis* para incorporar la obligación de contar en los hospitales públicos, privados y asistenciales, con comités hospitalarios de bioética

i) Iniciativa para la creación de la Secretaría de la Familia que propone el PAN en su plataforma electoral

2. Las mujeres de Juárez, sus asesinatos y las desapariciones son crímenes de Estado. Debemos darle seguimiento a cada caso, vigilar las investigaciones, denunciar las anomalías, volver a iniciar las investigaciones si es preciso, pero lo más importante es generar una opinión pública que permita a la ciudadanía, obligar al presidente Fox a que asuma con responsabilidad de primer mandatario los femicidios de nuestras mujeres en Juárez.

3. El derecho a decidir de las mujeres es un tema fundamental en la agenda. Para ello se requiere una total disposición para reflexionar entre todos los grupos parlamentarios sobre las diversas excusas absolutorias que permitan a las mujeres ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. El *consentimiento informado* es fundamental para

decidir libremente y ejercer nuestro derecho a la maternidad libre y voluntaria. La salud sexual y reproductiva de todas las mujeres requiere especial atención y presupuestos especiales para frenar las enfermedades que son curables en nuestros cuerpos.

4. El artículo 4º constitucional requiere un análisis serio, ya que debemos analizar detenidamente lo que ha significado la palabra “libre” y la palabra “informadamente” porque en los gobiernos del PAN, y pongo por ejemplo, el Instituto Municipal de la Mujer, en León, se viola flagrantemente este derecho ya que ahora sólo se insiste en informar a las y los adolescentes sobre la abstinencia como único método de planificación familiar.

5. El trabajo doméstico no ha sido considerado como un aporte al PIB. Habrá que ahondar en los resultados del INEGI que permitan arrojar elementos suficientes para incorporar este trabajo a las cuentas nacionales.

6. La reforma laboral está obligada a incorporar los derechos de todas las personas que realizan un trabajo fuera y dentro del hogar, por lo que los temas de las guarderías, la paternidad responsable y el trabajo doméstico deberán estar integrados en dicha reforma.

7. Permítanme detenerme en un tema que para mí es fundamental: el Estado subsidiario. Las mujeres, al estar en mayor estado de vulnerabilidad, necesitamos contar con un Estado solidario y subsidiario, de otra manera no podremos seguir adelante con el ejercicio de nuestros derechos. Es decir, si contamos con un Estado que se responsabilice y asuma nuestros problemas económicos y sociales como prioritarios, podremos denunciar la violencia en nuestros hogares, pues el miedo a no contar con el incipiente ingreso económico de las parejas que trabajan fuera del hogar, la mayoría varones, es precisamente lo que detiene a muchas mujeres a denunciar. Así, será más sencillo ser resguardadas en un refugio.

8. No existe en el país un modelo de atención en los refugios para mujeres y familiares en situación de violencia. Urge financiar proyectos de investigación para el diseño de una metodología de atención en los refugios de distintos niveles que garanticen seguridad. La violencia hacia las mujeres necesita más recursos, alzar más la voz. Debemos reunirnos con el Ejecutivo para que las políticas sociales, de vivienda, de trabajo, de capacitación, consideren prioritariamente a estas familias y a estas mujeres.

9. La pensión alimenticia es un tema que no ha podido ser resuelto como debiera en todo el mundo. Es urgente una legislación que garantice el pago de las pensiones alimenticias de quienes se han separado o divorciado y garantizar el pago a tiempo de dicha pensión. Las sanciones para quienes se nieguen a hacerlo deben ser aplicadas con prontitud, al igual que a quienes se prestan para ser sus cómplices como es el caso de los patrones que se atreven a negar que el varón está contratado por la empresa.

10. Vivo en Guanajuato, un estado donde exportamos pobres de manera inusual, a los Estados Unidos. La situación de quienes emigran en situaciones tan inseguras como lo realizan, es verdaderamente alarmante. Pero la situación se agrava más cuando se es mujer: indígena o mujer rural, indocumentada, sin hablar el idioma, sin trabajo y, para rematar, golpeada, violada y anulada en sus derechos. Es urgente conocer a fondo la situación que viven nuestras y nuestros connacionales, compatriotas, hijos e hijas de esta tierra, para legislar con el propósito de proteger sus derechos y obligar al Estado mexicano a asumir su responsabilidad.

11. Los códigos civiles y penales de varios estados todavía son códigos de principios del siglo pasado, elaborados por varones y con ausencia total de nuestros derechos. Es urgente colaborar con nuestras compañeras de género de todos los estados para asegurar la revisión de dichos ordenamientos que garantice avances significativos en relación con los derechos de la infancia, de las mujeres, de la maternidad y paternidad responsables.

12. La educación laica y gratuita tendrá que imponerse en este país, pero de nada nos serviría su laicismo y su gratuidad si no tiene en cuenta la situación de desigualdad y de falta de oportunidades de las mujeres. Seguimos siendo las analfabetas, y, sin embargo, los mejores promedios en las universidades, por lo que necesitamos garantizar que todas las mujeres tengan acceso a 12 años de educación. Un proyecto educativo que no educa en la tolerancia, el respeto por la diferencia, la diversidad, para la paz y para la democracia, no construye conciencias ciudadanas, no educa para los derechos humanos ni educa seres libres y amantes de su país. Urgen las modificaciones a la Ley General de Educación que garanticen una educación valoral basada en estos principios, así como una educación sexual que informe y eduque en la sexualidad.

13. Si tenemos claro que las mujeres tenemos derecho a la tierra, pero no hasta que estemos muertas, debemos analizar los acuerdos que se han realizado en relación con el campo para que se visualice los derechos de las mujeres en el área rural.

14. No quiero dejar de mencionar que estoy lista para dialogar con mis amigas que pertenecen al movimiento lésbico-gay para integrar una agenda conjunta. Disculpen si no sé mucho de esto, es parte de mi aprendizaje; sin embargo, no puedo desconocer la situación de discriminación, exclusión y falta de respeto a sus derechos, que viven cotidianamente.

15. Permítanme por último mencionar esto. Estoy sumamente preocupada por las escasas oportunidades del uso del tiempo libre que les estamos ofreciendo a nuestros jóvenes, por el modo como ahora se divierten, los antros y el acceso que tienen al alcohol y a las drogas.

Estoy en búsqueda de soluciones legislativas a este tema. Los reglamentos de alcoholes municipales son una burla. Necesitamos buscar el mejor medio para legislar sin privar de la libertad.

Esto es apenas un acercamiento a nuestro futuro quehacer legislativo:

No hay agenda feminista si no hay diálogo feminista, interpelación feminista, crítica feminista, propuesta feminista y capacitación feminista. Por ello, esto es un acercamiento a nuestra agenda.

Nadie nace sabiendo, nos hacemos diputadas, no nacemos diputadas, así que debemos ir dialogando con todo el movimiento de mujeres y feminista para sacar adelante estos temas.

Los asuntos parlamentarios no dependen únicamente de una plataforma comprometida, también tienen que ver, desgraciadamente, con la fuerza con que se cuenta para ejercer el poder.

Estoy segura de que un gran pendiente en la agenda legislativa y con la voluntad política de todos los partidos, será la reglamentación necesaria para utilizar siempre un lenguaje incluyente, que nos visible y que no dé miedo utilizar.

Hoy le decimos a la nación entera que es tiempo de la esperanza, que es tiempo de las mujeres, de la responsabilidad compartida y de la llegada de un país diferente.

Legislar supone corresponsabilidad, justicia y legislar desde, para y con las mujeres. Nada nos impide hacer realidad esta agenda feminista.

Tenemos el poder, conjuntamente vayamos ejerciéndolo para ser felices, para vivir dignamente, para amar con libertad y para construir un país donde todas y todos quepamos en ejercicio libre de nuestra libertad.

El PRD se compromete a estar siempre alerta a sus propuestas. No tenemos toda la verdad, por ello hemos invitado a personas que con su trayectoria y experiencia nos ayudarán a pasar este trago amargo como debe ser.

Si Rosario Castellanos nos dijo “debe haber otro modo de ser mujer”, yo les aseguro que debe haber otro modo de ser legisladora y es siendo legisladora feminista y perredista.

FUNDAMENTOS DE LAS REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ ■

■ ANTECEDENTES

Nuestro país participó en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en la ciudad de Pekín, China, en el año de 1995, reunión que tuvo como objetivo mejorar la condición femenina del orbe. Los documentos resultantes de la IV Conferencia, la Declaración Política y la Plataforma de Acción, que fueron aprobados por consenso de todos los países participantes.

En cada una de las esferas de especial preocupación, se diagnostica el problema y se proponen objetivos estratégicos y las medidas concretas que han de tomar los distintos participantes a fin de alcanzar esos objetivos.

En este orden de ideas, los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. La tarea principal de estos mecanismos es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de igualdad de géneros en todas las esferas de la política y en todos los niveles de gobierno.

Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

- Se les considere en las más altas instancias de gobierno que sea posible
- Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen la planificación descentralizada, la aplicación y vigilancia, con

■ Diputada federal. Integrante de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados. Licenciada en Artes Plásticas.

miras a lograr la participación de organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias

- Se disponga de suficientes recursos presupuestarios y calidad profesional
- Tengan capacidad de incidir en políticas gubernamentales

Algunas características que deben tener estos mecanismos son las siguientes:

- Mandatos y atribuciones claramente definidos
- Disponibilidad de recursos suficientes
- Capacidad y competencia para influir en las políticas públicas estructurales con perspectiva de género y respaldo presupuestario
- Formular y examinar la legislación acorde a los preceptos a favor de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas e incidir en la homologación en el nivel estatal
- Realizar análisis de políticas y llevar a cabo funciones de fomento, comunicación, coordinación y vigilancia de la aplicación
- Pugnar por el reconocimiento de la igualdad de las mujeres y la resolución de todas las formas de discriminación que menoscaban sus derechos

Además deben establecerse procedimientos que permitan al mecanismo recopilar información sobre cuestiones de política en todas las esferas de gobierno y utilizarla en el proceso de formulación y examen de políticas públicas que resuelvan las iniquidades por condiciones de género y de edad.

Se determina que es tarea de los gobiernos alentar y promover la participación activa de agentes institucionales en los sectores público, privado y voluntario a fin de trabajar por la igualdad de mujeres y hombres.

EXPERIENCIA DE MÉXICO

En nuestro país han sido puestos en práctica diversos programas y acciones gubernamentales para coadyuvar al mejoramiento de la condición de las mujeres.

En 1974 se reformó el artículo 4º constitucional consagrando la igualdad jurídica de mujeres y hombres. En ese mismo año se estableció el

Programa Nacional del Año Internacional de la Mujer, que preparó el Informe de México presentado en la Conferencia Mundial de la Mujer (México, 1975).

En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, inscrito en el Consejo Nacional de Población.

PRONAM-CONMUJER

En 1996 se instituyó el Programa Nacional de la Mujer, Pronam (1995-2000), como el principal instrumento gubernamental para que la mujer participe plenamente, en igualdad de condiciones con el varón y en forma efectiva en todos los ámbitos de la vida.

Posteriormente, en 1998 se creó la Comisión Nacional de la Mujer, Conmujer, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para coordinar las actividades y proyectos sectoriales en la materia.

INMUJERES

El 12 de enero de 2001, fruto del movimiento feminista y de las organizaciones políticas y sociales que se caracterizaron por su lucha a favor de los derechos humanos de las mujeres, se concretó en el Congreso de la Unión la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, Inmujeres, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

Debemos tener presente que el objeto de la creación y funcionamiento de este mecanismo es la aplicación de la perspectiva de género en las políticas públicas de la administración pública de manera transversal para garantizar el pleno desarrollo de las mujeres y de las niñas sin discriminación de ningún tipo y bajo ninguna circunstancia.

Como consecuencia de la promulgación de la Ley que crea el Inmujeres, en febrero de 2001, las comisiones de Equidad y Género del H. Congreso de la Unión nombraron a 16 mujeres representativas de la sociedad civil organizada y de los partidos políticos, quienes en su función de consejeras vocales forman parte del órgano de gobierno del Instituto. La primera tarea a la que se abocan las consejeras vocales es la integración de la terna de la cual el presidente de la república elegiría a la presidenta de este mecanismo.

La experiencia de estos casi tres años de funcionamiento del Inmujeres nos ha demostrado que son necesarias diversas reformas a la ley de referencia, a fin de posibilitar el cabal cumplimiento de los objetivos para los que fue creado.

El 9 de diciembre 2003, la suscrita, diputada Angélica de la Peña, presentó ante la asamblea de la Cámara de Diputados, la Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Estas reformas inciden en un mejor funcionamiento de su órgano de gobierno otorgándole el estatus de primacía al ser presidido rotativamente por diversos secretarios del gabinete del Ejecutivo Federal, lo que refleja la importancia de sus atribuciones y de los resolutivos que de éste emanen. Esta reforma seguramente será uno de los temas que *encorcharán* algunos de los grupos parlamentarios porque, en contraparte, el PAN propone que sea la presidenta del Instituto quien presida el órgano de gobierno.

Debo señalar que entiendo la intención de la LVIII Legislatura de otorgar a la funcionaria encargada de los trabajos del Instituto estatus de presidenta y no de directora, como acontece normalmente en otros organismos descentralizados. Sin embargo, al no tener la presidenta la misma jerarquía que los secretarios de Estado, los cuales forman parte de la Junta de Gobierno, en la práctica ha resultado muy desairada la convocatoria a los trabajos del órgano. La reforma busca resolver esta diferencia a fin de que en los acuerdos y resolutivos resultantes de la agenda de las sesiones de la Junta de Gobierno, los y las titulares de las secretarías de Estado no sólo participen de los mismos, sino que se comprometan a concretarlos en los planes de trabajo de cada una de sus instituciones. Sin embargo, esta reforma está en debate.

También se propuso reformar los órganos auxiliares, cuyas integrantes deben tener ante el Instituto mayor participación en la toma de decisiones, como reconocimiento de que la influencia del sector no gubernamental, en particular las organizaciones políticas y privadas, de la sociedad civil organizada de mujeres, los grupos feministas y las académicas, son el catalizador del cambio a favor de las mujeres y de las niñas, destacándose la importancia de su trabajo conjunto, permanente y plural. Planteamos reconocer el derecho a voz y voto de todas y cada una de las integrantes de los consejos Social y Consultivo, por lo que es menester reducir su composición.

Cabe destacar que se planteó en esta propuesta que a fin de lograr un buen desempeño del Inmujeres, es necesario incluir como requisitos para ser susceptible de ocupar el cargo de presidenta el ser especialista en la elaboración, la planeación y la evaluación de las políticas públicas con perspectiva de equidad de géneros.

Por otro lado, en la propuesta se destaca la diferenciación de los términos de *género* y *sexo*, así como de los conceptos de *equidad entre los géneros* e *igualdad entre los géneros*, ya que no son sinónimos ni intercambiables.

También se pretende establecer mayor transparencia en el ámbito de la rendición de cuentas sobre la aplicación de los recursos y se busca una mayor correspondencia con las comisiones de Equidad y Género de las cámaras del Congreso de la Unión.

En lo interno, se insta al Instituto a realizar las reformas conducentes del Estatuto Orgánico y elaborar un reglamento de procedimientos, concepto que se introduce para solventar integralmente la normatividad que debe regir al Instituto.

Además se propone la actualización de la Ley según los cambios que han sufrido algunas entidades de la administración pública federal.

Por otro lado, los enlaces de las instancias federales han evidenciado esfuerzos y compromisos, pero su incidencia respecto a la definición de las tareas de planeación y etiquetación de las políticas públicas a favor de los derechos humanos de las niñas y las mujeres en las respectivas instituciones que representan, ha sido sumamente insuficiente, por lo que se considera necesario que cada instancia de interlocución cuente con el nivel preponderante acorde a la dimensión e importancia del objeto de este mecanismo.

Este esfuerzo de elaboración de las propuestas de reforma a la Ley del Inmujeres responde a las inquietudes y compromisos que diversas consejeras vocales, consultivas y sociales hemos manifestado en su oportunidad, a partir de la propia experiencia. Su principal y genuino fundamento es el fortalecimiento de la institución y la reivindicación de los argumentos que esgrimieron las legisladoras de la LVIII Legislatura junto con las manifestaciones de preocupación que diversas mujeres académicas y de la sociedad civil han tenido.

Finalmente, debo mencionar que el Instituto Nacional de las Mujeres requiere una conducción experta, de gran oficio político, que en el trabajo cotidiano exprese sin lugar a dudas su compromiso con

los derechos humanos de las mujeres. En una siguiente entrega informaremos de cómo va el proceso de discusión del dictamen que elaborará la subcomisión creada ex profeso en la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

**POR LA VIDA Y LA LIBERTAD
DE LAS MUJERES: FIN AL FEMINICIDIO**
DÍA V, JUÁREZ ■

MARCELA LAGARDE Y DE LOS RÍOS ■■

Mujeres venidas de distintos sitios, estados y países nos enlazamos hoy en Ciudad Juárez, en el Día V, promovido por Eve Ensler, Amnistía Internacional y un sinfín de redes de defensa de los derechos humanos, de mujeres y de feministas para alzar nuestras voces y unir nuestras fuerzas en la lucha para que termine la violencia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce 263 mujeres asesinadas y 4 500 desaparecidas en Ciudad Juárez y Chihuahua, aunque la comisionada Guadalupe Morfín reconoce 326 y Amnistía Internacional 370. Cualquiera que sea la cifra y el tipo de crimen y desaparición, ese grado de violencia de género contra las mujeres sólo ha sido posible por la impunidad de los delincuentes, y la negligencia, omisión y complicidad de las autoridades.

Venimos a exigir justicia en los crímenes y las desapariciones de niñas y mujeres y el fin de la impunidad originada en el contubernio entre delincuentes ocasionales y profesionales, policías y funcionarios.

En el innumerable y doloroso proceso de una década marcada por la violencia de género contra las mujeres, resalta la construcción de la convivencia pacífica en un entorno amenazante, de fractura de los derechos humanos y de ingobernabilidad.

-
- Conferencia “Por la vida y las libertades de las mujeres” pronunciada en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 14 de febrero de 2004 como parte de las actividades del “Día V: Hasta que la violencia termine”, encuentro organizado por grupos nacionales e internacionales defensores de los derechos humanos, así como por líderes sociales.
 - Diputada federal. Coordinadora de Equidad Social del Grupo Parlamentario. Etnóloga y doctora en Antropología.

La única forma de lograr la intervención del Ejecutivo ha sido con la perseverancia y las certezas de que la razón nos asiste y la justicia es un bien exigible y una condición fundante del Estado de derecho.

El Ejecutivo ha iniciado su intervención demasiado tarde. Sin embargo, la presencia de Guadalupe Morfin Otero, como su comisionada, a partir del 3 de noviembre de 2003, es por demás alentadora debido a su solvencia ética, su destacada defensa de los derechos humanos, su compromiso de contribuir al seguimiento de las investigaciones y al enlace de los tres niveles de gobierno en su intervención, así como por el enfoque integral de género que guía su análisis.

La comisionada llega a esta responsabilidad con un mandato que exige reconstituir el tejido social, el acceso de las víctimas a una justicia integral en sus componentes de investigación y sanción de los responsables, reparación del daño, adopción de medidas de no repetición y garantía del derecho a saber la verdad.

Finalmente, la creación por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, es alentadora. El nombramiento de María López Urbina como fiscal especial, y su compromiso de que “esta vez no nos detendrán”, puede deparar la conjugación, por fin, del tejido institucional en el Estado que permita enfrentar la oprobiosa violencia de género contra las niñas y las mujeres en nuestro país.

Con todo, sin recursos suficientes su intervención enfrenta dificultades que sólo pueden resolverse con el compromiso político que evidencie una clara posición gubernamental a favor del reclamo civil e institucional nacional e internacional.

Estas últimas buenas noticias tienen una larga y azarosa historia, de la cual sólo menciono algunos puntos culminantes antecedentes de incontables esfuerzos vitales y políticos:

Tomo el 15 de mayo de 1998 como un hito en la búsqueda por detener los crímenes oprobiosos contra las mujeres con la recomendación de Mireille Roccatti, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para atender las denuncias y proceder a investigar y resolver los crímenes y las desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez.

El 25 de noviembre de 1999, Asma Jahangir, relatora especial de la ONU sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en

su informe “Derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de las desapariciones y las ejecuciones sumarias”, aunque no hizo ninguna recomendación específica sobre Juárez, sí observó que:

...al descuidar deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos por razón de su sexo había provocado una sensación de inseguridad en muchas de las mujeres de Ciudad Juárez, con lo que, indirectamente, se logró que los autores de esos delitos quedaran impunes (...) Por lo tanto, los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad.¹

Asma Jahangir trasladó el caso a la relatora especial sobre la Violencia contra la Mujer.

El 8 de noviembre de 2001 fue aprobada por la LVIII Legislatura la creación de la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez.

El 24 de enero de 2002, Dato Param Coomaswamy, relator especial de la ONU sobre la Independencia de los Magistrados y los Abogados, además de recomendar investigar a fondo los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez aún no resueltos y llevar a sus autores ante la justicia, mejorar la impartición de justicia y el acceso de las mujeres a ella, de manera contundente recomendó brindar formación a la policía y a los fiscales sobre el trato a las víctimas de la violencia sexual.

En 2002 fue creado el Instituto Chihuahuense de las Mujeres (Ichimu) para promover y difundir los derechos de la mujer y realizar acciones para la sensibilización social sobre los homicidios en Ciudad Juárez.

En marzo de 2003, la relatora especial de los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marta Altolaguirre, subrayó que:

...cuando una violación de derechos humanos es el resultado de un acto clasificado como criminal, la víctima tiene derecho a que el Estado lleve

¹ Informe de la relatora especial Asma Jahangir, “Derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de las desapariciones y las ejecuciones sumarias”, 25 de noviembre de 1999, párrafo 89, E/CN.4/2000/3/Add.3.

a cabo una investigación judicial realizada seriamente con los medios a su alcance a fin de procesar y castigar a los responsables.²

El 11 de agosto de 2003, Irene Khan, relatora especial de Amnistía Internacional, en su informe “Muertes intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua”, hizo varias recomendaciones: investigar y condenar las desapariciones de mujeres, sancionar a los responsables con todas las garantías del debido proceso, brindar reparación y apoyo a las víctimas y a sus familiares y prevenir la violencia contra las mujeres.

En noviembre de 2003, Patricia Olamendi, subsecretaria para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, presentó “Documento sobre las desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua”, en el cual hace un resumen de la situación y concluye que:

...el gobierno de México reconoce el problema de los homicidios y las desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez y le da prioridad a su atención y a la búsqueda de soluciones que lo erradiquen. Ambos fenómenos son resultado de deficiencias en la procuración de justicia y de la convergencia de diversas causas de índole social que deben ser abordadas mediante acciones integrales. Por ello, la cooperación intergubernamental e internacional para el esclarecimiento de estos crímenes resulta de gran importancia.³

El 27 de noviembre de 2003, en el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, el *ombudsman* José Luis Soberanes propuso al gobierno federal fortalecer la asistencia de la PGR a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua,

² Informe de la relatora especial para los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Martha Altolaguirre, “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, marzo de 2003, párrafo 132.

³ Documento sobre las desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, presentado por Patricia Olamendi, Secretaría de Relaciones Exteriores, noviembre de 2003, p. 7.

así como la participación de la Conferencia Nacional de Procuradores, parte integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la elaboración de un registro nacional de personas desaparecidas.

El *ombudsman* propuso también a los distintos niveles de gobierno deslindar responsabilidades de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, así como replantear el trabajo de la Fiscalía Especial en el municipio de Ciudad Juárez. Solicitó presupuesto para poner en práctica un programa específico de Seguridad Pública con personal calificado y requirió informes sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales. Un punto relevante está en la reparación del daño a los familiares de las víctimas.

En noviembre de 2003, la Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito presentó su Informe sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua. En él sostiene que:

Teniendo en cuenta la tragedia familiar y social que ya representa un solo homicidio, es la incapacidad relativa del Estado de resolver de manera adecuada lo que ha llevado a una Comisión de Expertos de la ONU a ser invitada por el gobierno federal de México.⁴

Con ello, subraya uno de los elementos fundamentales del *feminicidio*: la incapacidad del Estado y la omisión de investigar, procesar y castigar a los perpetradores. Y añade:

Lo que hace excepcional el caso de Ciudad Juárez es la propia gravedad del fenómeno criminal de los homicidios de mujeres. La extraordinaria importancia en cuanto al número de víctimas, su sucesión temporal a lo largo de una década, la gravedad intrínseca a cada uno de los crímenes y la complejidad de la investigación requerida, han puesto a prueba un sistema, de por sí insuficiente, que ha sido desbordado por un desafío criminal para el que no estaba preparado, dando lugar a un colapso

⁴ Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, noviembre de 2003, p. 2.

institucional que ha determinado la impunidad generalizada de los responsables de los crímenes...⁵

Sin embargo, aprecian “señales inequívocas de mejoría en las últimas investigaciones”.

El 8 de diciembre de 2003, en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, el relator de la ONU, Anders Kompass, apoyado en el trabajo impecable de Clara Jusidman, Sergio Aguayo, Isidro Cisneros y Miguel Sarre, hizo un exhorto al gobierno de nuestro país a utilizar “todos los recursos disponibles” para investigar los asesinatos y las desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, así como para procesar a los autores de éstos. Quiero destacar que en su enfoque consideró fundamental “eliminar la discriminación contra las mujeres en sus derechos económicos, sociales y culturales”, así como asegurar la salud sexual y reproductiva de las mujeres, “promover el establecimiento de programas, instituciones y servicios para prevenir, atender y eliminar la violencia sistémica de género”. No omitió desde luego “fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la equidad de género”.⁶

El 20 de enero de 2004, en el Foro Social Mundial de Bombay, la premio Nobel de la Paz iraní, Shirin Ebadi, exigió que la Corte Penal Internacional, símbolo de los esfuerzos por globalizar la justicia al proteger los derechos humanos de las personas por encima de los límites de los Estados, atienda los casos de violencia de género contra las mujeres. Y eso para nosotras será fundamental.

FIN AL FEMINICIDIO

A lo largo del siglo xx, millones de mujeres abrimos espacios, creamos oportunidades y participamos en los más diversos ámbitos de la sociedad, la cultura y la política. Mujeres de distintos países damos vida a la cultura feminista al denunciar la opresión de género y

⁵ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁶ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Organización de las Naciones Unidas, México, 2003 (Recomendaciones, p. VIII).

crear una conciencia crítica sobre la condición de las mujeres, así como normas y prácticas sociales modernas y democráticas. Nombramos y definimos la discriminación, la marginación, la explotación y la enajenación genéricas, enfrentamos la falsa creencia sobre la inevitabilidad de la violencia, la sacamos del encierro y el silencio, del tabú y la complicidad.

La violencia de género ya es percibida como un atentado a los derechos humanos de las mujeres y uno de los más graves problemas sociales que requiere urgente atención. Sabemos que no es natural: la violencia se incuba en la sociedad y en el Estado debido a la inequidad genérica patriarcal.

La violencia de género es un mecanismo político cuyo fin es mantener a las mujeres en desventaja y desigualdad en el mundo y en las relaciones con los hombres; permite excluir a las mujeres del acceso a bienes, recursos y oportunidades; contribuye a desvalorizar, denigrar y amedrentar a las mujeres y reproduce el dominio patriarcal.

La violencia de género contra las mujeres y entre los hombres recrea la supremacía de género de los hombres sobre las mujeres y les da poderes extraordinarios en la sociedad.

Desde una perspectiva feminista colocamos la violencia de género como un problema político en el mundo. A través de investigaciones científicas, diferenciamos las formas de violencia, erradicamos conceptos misóginos no científicos como el de crimen pasional y definimos jurídicamente la violencia sexual –la violación, el estupro, el incesto, el acoso–, la violencia conyugal y familiar, la callejera, y otras formas de violencia de género: laboral, patrimonial, psicológica, intelectual, simbólica, lingüística, económica, jurídica y política.

En México, la mayoría de las mujeres vivimos alguna forma de violencia de género, y muchas mujeres viven además, violencia de clase, racista, religiosa, judicial y política.

Mujeres y hombres conscientes impulsamos acciones y creamos instituciones para erradicar la violencia. En pos de eliminar de nuestras mentalidades y de la sociedad el machismo y la misoginia, así como las relaciones patriarcales, formamos especialistas en género en las ciencias sociales y políticas, en los ámbitos jurídico y judicial y de la salud integral para atender a las víctimas de la violencia, incluso a los violentos.

Nos falta mucho más.

Hoy venimos a hablar de la violencia prevenible y evitable desde la perspectiva de la vida y la libertad de las mujeres, como el paradigma que nos alienta.

El derecho a la vida de las mujeres es expropiado cuando no sólo no se resuelve cada crimen contra las mujeres asesinadas ni la desaparición de centenares, sino que, además de Juárez, Chihuahua y otras ciudades del estado, en Jalisco, Guanajuato, Coahuila, el Distrito Federal y el Estado de México, el *feminicidio* se presenta también.

El *feminicidio* ha trascendido nuestras fronteras porque con legítima desesperación se ha recurrido a organismos internacionales como Amnistía Internacional, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a congresistas y organizaciones de los Estados Unidos y de otros países, y se han pronunciado al respecto dos parlamentos del Estado español, el Parlamento de Andalucía y el Congreso de los Diputados. Pronto, lo hará el Parlamento Europeo y los parlamentos de los países miembros. ¿Cuándo lo hará el Congreso mexicano?

¿QUÉ ES EL FEMINICIDIO?

Es preciso aclarar que hay *feminicidio* en condiciones de guerra y de paz. La categoría *feminicidio* es parte del bagaje teórico feminista. Sus sintetizadoras son Diana Russell y Jill Radford. Su texto es *Femicide / The Politics of Woman Killing*.⁷

La traducción de *femicide* es *feminicidio*. Sin embargo, traduje *femicide* como *feminicidio* y así la he difundido. En castellano *feminicidio* es una voz homóloga a homicidio y sólo significa asesinato de mujeres. Por eso para diferenciarlo preferí la voz *feminicidio*, a fin de denominar así el conjunto de hechos de lesa humanidad que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres.

El *feminicidio* es el *genocidio* contra mujeres y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. En el *feminicidio* concurren en tiempo y espacio, daños contra

⁷ Jill Radford y Diana E.H. Russel, *Femicide / The Politics of Woman Killing*, Twayne Publishers, Nueva York, 1992.

mujeres realizados por conocidos y desconocidos, por violentos, violadores y asesinos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas. No todos los crímenes son concertados o realizados por asesinos seriales: los hay seriales e individuales, algunos son cometidos por conocidos: parejas, parientes, novios, esposos, acompañantes, familiares, visitas, colegas y compañeros de trabajo; también son perpetrados por desconocidos y anónimos, y por grupos mafiosos de delincuentes ligados a modos de vida violentos y criminales. Sin embargo, todos tienen en común la creencia de que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y, desde luego, todos coinciden en su infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres.

Para que se dé el *feminicidio* concurren de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay *feminicidio* cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo, de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Por eso el *feminicidio* es un crimen de Estado

El *feminicidio* se conforma por el ambiente ideológico y social de machismo y misoginia, de *violencia normalizada* contra las mujeres, y por ausencias legales y de políticas de gobierno, lo que genera condiciones de convivencia insegura para las mujeres, pone en riesgo la vida y favorece el conjunto de crímenes que exigimos esclarecer y eliminar.

Contribuyen al *feminicidio* el silencio social, la desatención, la idea de que hay problemas de solución más urgente, y la vergüenza y el enojo que no conminan a transformar las cosas sino a disminuir el hecho y demostrar que no son tantas “las muertas”.

■ EXIGENCIAS

Exigimos que los gobiernos de las entidades federativas como el Distrito Federal, Coahuila, Guanajuato, Jalisco y el Estado de México, donde se reporta este hecho deleznable, realicen lo conducente para esclarecer los hechos conforme a la ley y eliminar las condiciones que lo propician.

Exigimos el cese de informaciones y cifras distintas y el discurso que pretende minimizar los hechos por parte de los representantes del Estado en foros nacionales e internacionales: crean confusión, aumentan la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno y el descrédito de las autoridades y alientan la impunidad.

Exigimos investigaciones profesionales y científicas con perspectiva de género, respuestas transparentes y verídicas, y procesos de justicia certera. Si el Estado falla, la delincuencia prolifera y el *feminicidio* no llega a su fin. La Constitución asigna al Estado el deber de preservar la seguridad de las personas y las comunidades. Exigimos que el Estado mexicano garantice la justicia en cada caso, la atención a las víctimas y el respeto a sus derechos, así como la seguridad y la vida de las mujeres.

Exigimos la ejecución de políticas públicas que erradiquen la desigualdad y la inequidad de género y creen condiciones para una convivencia igualitaria y equitativa entre mujeres y hombres. Exigimos al sistema educativo nacional y a los medios de comunicación que favorezcan una cultura de valoración y respeto de los derechos humanos de las mujeres, en particular, el derecho a vivir una vida sin miedo y sin violencia.

Exigimos que los culpables sean presentados ante la ley. Que se finquen responsabilidades a las funcionarias y los funcionarios que por acción u omisión han contribuido a la impunidad de los criminales y con ello han creado las condiciones propicias para la reproducción de los delitos y la normalización de la violencia contra las mujeres.

Exigimos el fin de la persecución, las amenazas y el acoso a las y los familiares de las víctimas, a sus defensores y las organizaciones civiles, así como el fin de la tortura y el maltrato a presuntos culpables y sus familiares.

Exigimos el fin de la manipulación de las personas deudas de las víctimas por parte de instituciones y organismos, y un trato equitativo tanto en su atención, como en la reparación del daño, así como un compromiso de los tres niveles de gobierno consistente en acciones públicas que aseguren su desarrollo y el de sus familias.

No obstante, si las instituciones del Estado no responden a los reclamos sociales de promover cambios estructurales de género, continuará la violencia contra las mujeres y, desde luego, la violencia mafiosa entre hombres.

Urgen políticas públicas basadas en la construcción de la ciudadanía plena de las niñas y las mujeres. En el siglo XXI esto significa construir los derechos humanos de las mujeres desde todas las instituciones educativas, de salud y de justicia, así como desde la economía, la política y la cultura.

Exigimos un pacto por el adelanto de las mujeres y por la igualdad y la equidad entre los géneros. Se trata de un pacto entre el Estado y las mujeres para abolir todas las formas de opresión y la violencia de género y, además, para reparar los daños y hacer justicia a las mujeres.

Se trata de un pacto por la democracia genérica que promueva el respeto irrestricto a la vida y las libertades de las mujeres, a la dignidad e integridad de las mujeres y al conjunto de derechos humanos que, desde la Conferencia Mundial de Viena, consideran a las mujeres y los hombres iguales entre sí, no como idénticos, sino como equivalentes.

Mientras no logremos que en las mentalidades de mujeres y hombres, en su convivencia, en las leyes, la economía, la política y la convivencia social privada y pública prevalezcan como valores éticos los principios de igualdad, equivalencia e isonomía, no habrá respeto a la condición humana de las mujeres y prevalecerán el machismo y la misoginia. Mientras instituciones y particulares escatimen derechos y libertades y cualquiera se sienta con legitimidad para usurpar a las mujeres el derecho a decidir, o decida que las mujeres somos cosas, objetos sexuales, laborales, estéticos o pornográficos, se reproducirán las condiciones que hacen del ser mujer, un riesgo para la salud y la vida.

Si los prejuicios misóginos de cualquier institución religiosa tienen peso en el Estado, no sólo se elimina el laicismo que nos ha permitido transitar como nación, sino que de hecho se anula la ciudadanía de las mujeres. Y, si los prejuicios y la ignorancia expropiamos nuestros derechos sexuales y reproductivos al negar el acceso a la contracepción, el condón, la píldora del día siguiente y todos los recursos necesarios, así como a una educación sexual científica, la integridad y la vida de las mujeres están en riesgo.

Si las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres continúan marcadas por los bajos salarios y la desigualdad salarial, por la inexistencia de servicios de apoyo para las madres trabajadoras, por la falta de derechos y de organización sindical representativa,

se incrementará la desvalorización social de las mujeres y aumentará el riesgo de ser víctimas de la violencia de género.

FEMINICIDIO Y DEMOCRACIA

De manera contradictoria, el *feminicidio* ha marcado el incipiente proceso democratizador de las condiciones de género, los avances de las mujeres y la transformación equitativa de las relaciones entre mujeres y hombres, que durante décadas hemos construido los movimientos de mujeres y feministas, y que han impulsado millones de mujeres anónimas en sus espacios de vida. También ha sido dañada la democracia como modo de convivencia social y la reforma democrática del Estado.

A partir de la primera mitad del siglo xx las democracias se caracterizaron por impulsar profundas reformas para mejorar la educación, la salud, el trabajo, el empleo y el ingreso de las mujeres con miras a transformar la calidad de la vida. Es evidente que las sociedades profundizan la democracia, al reconocer los derechos y el avance en la participación social, cultural y política de las mujeres. Asimismo, las sociedades que han alcanzado mayores niveles de sustentabilidad y avances en el desarrollo lo han logrado con la participación de las mujeres en las actividades y acciones fundamentales, por haber promovido que el desarrollo favorezca la modernización democrática de las mujeres y los hombres, y por haber impulsado el desarrollo de las mujeres mismas. Con ello, además, se ha disminuido la brecha de género entre mujeres y hombres.

Por eso es preciso que seamos conscientes de que para erradicar el *feminicidio* de nuestras tierras precisamos desmontar procesos complejos que lo nutren, tales como el tráfico de mujeres, la prostitución, la pornografía y cualquier forma de cosificación de las mujeres.

Si de veras nos comprometemos con la erradicación del *feminicidio*, debemos enfrentar cualquier forma de secuestro y explotación sexual y de género de las mujeres, así como dismantelar el tráfico de drogas, armas y dinero. Poner fin a la tolerancia gubernamental y del Estado a las redes delictivas, la existencia de las mafias y de sus prácticas sociales corruptas, ilegales y machistas que atentan contra la convivencia social pacífica y cosifican y desechan a las mujeres.

El *feminicidio* se da por implicación de quienes deben procurar seguridad y justicia y no lo hacen, por eso ha afectado tanto la credibilidad como la eficacia del Estado, que se mostró incapaz durante una década de hacerse cargo de la seguridad de las mujeres y de promover nuestros derechos humanos. Por ello, la gran prueba del Estado mexicano está en Juárez, en Chihuahua y dondequiera que haya *feminicidio*.

COMPROMISOS

En atención a las resoluciones de Belém do Pará de 1994 y a las recomendaciones del relator especial de la ONU, las diputadas y los diputados del Partido de la Revolución Democrática nos comprometemos “a lograr una legislación general sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia familiar, para igualar los derechos de las mujeres en todo el territorio nacional”.

Promoveremos la eliminación de los códigos penales de “todo lo que opere en detrimento de la protección de los derechos de las mujeres y de bienes jurídicos de gran valor social como la vida, la integridad física, emocional y sexual, y la libertad corporal, emocional, sexual y de tránsito”.

Desde luego propondremos la ineludible incorporación de los derechos humanos en nuestra Constitución y, en particular, de los derechos humanos de las mujeres, así como la sanción de los delitos de *lesa humanidad*, en los códigos penales.

Estamos trabajando en la conveniencia y necesidad de tipificar el delito de *feminicidio*. Para hacerlo recurro al delito de genocidio definido en el artículo II de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, que a la letra dice: “es cualquiera de una serie de actos cuya comisión tiene por objeto la destrucción total o parcial de ciertos grupos de personas. Es esta intención lo que distingue el genocidio de otros crímenes de lesa humanidad”. Esta definición se considera parte del derecho internacional consuetudinario, por lo que es de obligado cumplimiento para todos los Estados, hayan ratificado o no dicha convención.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional confiere a dicha corte en el artículo 6 jurisdicción respecto del genocidio, al cual define como:

...cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Es importante señalar que el genocidio cultural, el ecocidio y el *feminicidio* no están incluidos todavía en la definición de genocidio. Sin embargo, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda sostuvo que la violación utilizada como método de destrucción de un grupo constituye genocidio. Dicho juicio y la exigencia de la premio Nobel de la Paz iraní, Shirin Ebadi, de que la Corte Penal Internacional intervenga en los casos de violencia contra las mujeres, se convierten en antecedentes muy importantes para tipificar el *feminicidio*.

LA ALTERNATIVA

Las acciones promovidas por todas y cada una de las personas, las organizaciones, las redes y las instituciones que han participado a lo largo de estos 10 años terribles se han entrelazado a veces sin que sus protagonistas tuvieran conciencia de ello, y esto lo han hecho principalmente las mujeres. Han roto el silencio y el aislamiento, han debido aprender nuevos lenguajes y han realizado viejos trámites en un aparato gubernamental obsoleto y corrupto. Se han asociado y han vencido rechazos y resistencias. Se han sobrepuesto a la impotencia por la ausencia de respuestas positivas; han aprendido a confiar en otras y otros y, al hacerlo, se han transformado ellas mismas; al participar en situaciones por demás tensas y conflictivas, han creado lazos de solidaridad y han dado muestras de sororidad, han creado agenda, discurso, interpretaciones y nuevos lenguajes para explicar el horror y han formulado iniciativas que se inscriben, desde luego, en un gran cambio civilizatorio.

Ustedes han cambiado a Juárez, a Chihuahua, nos han cambiado a todas. Han rebasado a la anquilosada nación y, desde lo local, son ya parte del mundo global.

El oprobio de Juárez ha llegado a los organismos internacionales, ha interesado a mujeres de los más diversos confines, a parlamentos y gobiernos de otros países. El movimiento civil por erradicar el *feminicidio* ha hecho un corte con la dialéctica política patriarcal: no ha reclamado venganza, no se ha envilecido. Ante la impunidad ha convocado la justicia; ante el horror, la reparación del daño; ante el Estado cómplice, la construcción del Estado democrático del siglo XXI que requerimos. Ante el dolor, ha tocado todas las puertas y reeducado las conciencias. Por eso este movimiento es la superación más elocuente del viejo país, de sus prácticas hostiles creadoras de víctimas.

Lo que ustedes y quienes no están aquí han hecho es convertir a Juárez, a Chihuahua, en el sitio de la innovación, en el *Aleph* del mundo en el que queremos vivir. Aquí se amasan nuevas conciencias y una ética ciudadana, al enunciar las nuevas relaciones entre mujeres y hombres basadas en el respeto y la equidad, sus mejores gentes las construyen aquí y en otras latitudes. En este territorio se pugna por afirmar la condición humana de las mujeres, el más grande anhelo de las mujeres en la modernidad. Ustedes fertilizan un mundo en el que las mujeres habitemos sin miedo y con libertades.

En esta causa democrática todos los esfuerzos, las acciones, la participación, las organizaciones y las personas han sido fundamentales. Con distintos lenguajes y recursos y a través de caminos diversos, todas han contribuido de manera valiosa y legítima a que, por primera vez, sea posible desentrañar el horror y encontrar las alternativas. Sin embargo, es preciso que otros actores sociales y políticos participen para construir lo que sigue y lograr que en nuestro país la consigna “ni una más” sea una realidad.

Llamamos, entre otras, a las instituciones universitarias de educación superior; a las instituciones colegiadas de profesionistas, mujeres y hombres; a especialistas en derecho, comunicación, salud, ciencias sociales y filosofía, a que se sumen a la causa por la verdad y la justicia. Llamamos, desde luego, a todos los partidos políticos, a diversas organizaciones de la sociedad civil y a instituciones públicas de todo el país a asumir una posición propositiva para crear soluciones y contribuir al compromiso en defensa de la vida de las mujeres.

Quiero recordar la reflexión sobre la democracia de María Zambrano, filósofa española transterrada en México:

...la democracia (...) es la sociedad en la cual no sólo es permitido, sino exigido, el ser *persona* (...)

...ser *persona* es ser individual, lo que además insinúa en la mente algo de positivo, algo irreductible por positivo. Por ser un <más>; no una diferencia, solamente.⁸

La erradicación de la violencia de género contra las mujeres y del *feminicidio* es un paso imprescindible para transitar a la democracia del siglo XXI.

Construimos una nación democrática que asegure la vida y las libertades de las niñas y las mujeres para que en México, en voz de María Zambrano, la condición democrática de *persona* sea la condición de las mujeres todas.

Febrero de 2004

⁸ *Persona y democracia*, Anthropos, Barcelona, 1992.

FINANZAS PÚBLICAS

LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS ■

La tarea de gobernar se ha transformado con el tiempo. La competencia política y la participación plural en la vida nacional actualmente exigen nuevas capacidades de negociación y una nueva interlocución de los órdenes de gobierno y de los poderes públicos con los actores económicos, políticos y sociales para generar consensos, procesar acuerdos y dar respuestas contundentes y no discursivas a la población.

En este contexto que se está diseñando, todos los actores redefinen el papel que les toca jugar en la trayectoria que implica la búsqueda de equilibrios.

Cabe señalar que la necesidad financiera se constituyó en su momento en el eje coyuntural en torno al cual convergieron las entidades federativas, pues ante los oídos sordos de la Federación a los planteamientos que en lo individual hacían cada una de ellas, decidieron unirse y realizar planteamientos comunes.

Se da entonces un proceso difícil debido a la ideología y postura partidista de los ejecutivos federales, pero mediando el intercambio de experiencias y la conjunción de propuestas en el intento de encontrar caminos viables a la solución de su problemática. La voluntad política se hizo patente, las coincidencias eran más que las divergencias, se avanzaba en aquéllas y se posponían éstas.

Es así como surge la Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores), y se convierte en el foro nacional de discusión y análisis,

■ Diputada federal. Secretaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Doctora en Ciencias de lo Fiscal.

especialmente del tema del federalismo hacendario. Se pone sobre la mesa el reconocimiento de la necesidad de incrementar el ingreso público para estar en posibilidades de enfrentar la demanda social a través del gasto, con un enfoque de responsabilidades compartidas, de la asunción de potestades tributarias y la redefinición de políticas públicas.

Ante la evidencia de que el pacto federal ha acotado y limitado las atribuciones y capacidades de entidades y municipios, se reclama trato justo y equitativo a través de la revisión de: el esquema de coordinación fiscal, la dependencia petrolera de los ingresos, los conceptos que integran la recaudación federal participable, la inacabada descentralización, la suscripción de convenios, la normatividad del gasto, así como su transparencia y fiscalización.

El debate tan polémico sobre el ingreso y el gasto públicos adquiere una dimensión que trasciende las cifras e invade varios ámbitos, no sólo el económico, sino el político y el social, toda vez que se trata de la redefinición de la política hacendaria del Estado mexicano, que gira todo el tiempo en torno a una de las decisiones fundamentales de nuestra forma de gobierno: el régimen federal.

En este orden de ideas, se hace necesario reflexionar sobre cuestiones relativas a cómo lograr que el federalismo transite de la teoría a la práctica, qué cambios estructurales son necesarios para que el federalismo hacendario tenga viabilidad en nuestro país, cómo pueden fortalecerse las entidades federativas y los municipios en materia financiera y fiscal en función de su competencia constitucional, y cómo detonar la economía para generar empleos y producir crecimiento a partir de estos instrumentos.

Quienes hemos tenido la oportunidad de participar en este movimiento, percibimos la oportunidad de unir esfuerzos e impulsar la renovación estructural de nuestro régimen, tratando, sin desdibujar nuestra identidad ideológica, de hacer a un lado posiciones partidistas, para privilegiar el consenso y los acuerdos.

Está probado que esta nueva dinámica en la relación de los órdenes de gobierno con los poderes de la Unión rinde frutos, quizá modestos pero que ya se traducen en los presupuestos de los últimos ejercicios fiscales, ya está en ellos presente el incipiente espíritu federalista a través del PAFEF (Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, ramo 39), del Fies (Fideicomiso de

Infraestructura Estatal, artículo 21 del PEF) e incluso del gasto social en educación, salud, campo y carreteras.

Nuestro régimen federal se ha caracterizado por la permanente tensión entre un centralismo político y económico basado en un ejercicio del poder concentrado y la necesidad cada vez más clara de descentralizar facultades y recursos financieros hacia las entidades federativas, jurídicamente autónomas, pero materialmente dependientes de los recursos fiscales que la Federación decida transferirles, a veces con apego a las leyes, y, en ocasiones, de acuerdo con su voluntad y discreción.

Me parece que en el tiempo transcurrido entre la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores en 2002 y la instalación de la Convención Nacional Hacendaria en 2004, las partes que integran la Federación recorrieron un camino animadas por una distribución más adecuada de los recursos financieros, que permita aspirar a un desarrollo económico y social armónico y equilibrado en todas las regiones de nuestro territorio.

La Conago se ha constituido en el foro generador de las propuestas de reestructuración política, económica, financiera y fiscal que serán discutidas en la Convención, de la cual habrán de emanar los grandes acuerdos nacionales para la creación de un nuevo pacto federal.

Los trabajos de la Conago se han organizado en comisiones de investigación y análisis, con propuestas que persiguen el propósito genérico de fortalecer jurídica, política, financiera y fiscalmente a los tres órdenes de gobierno.

Los optimistas sabemos que si bien la Convención Nacional Hacendaria no es la panacea, de cualquier modo pronto tendremos modestos pero a la vez espléndidos resultados de esta reunión nacional, que sentarán las bases del camino hacia el federalismo hacendario que todos queremos, siempre que actuemos con responsabilidad y pensando en México.

EL FOBAPROA: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

JUAN MORENO PÉREZ ■

Durante los últimos años se ha escuchado hablar mucho del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Cualquier persona medianamente informada sabe que a través de ese fondo, el gobierno impuso al pueblo mexicano una deuda gigantesca, la cual se tendrá que pagar durante varias generaciones. También, toda la gente sabe que ese gran fraude benefició a un reducido número de personas, entre las que se encuentran algunas de las más ricas del país.

Pero lo que mucha gente no entiende bien es cómo se generó el problema del Fobaproa; de dónde salió esa inmensa deuda pública; cómo la tendrá que pagar el pueblo mexicano. Para la mayoría, una cifra de miles de millones de pesos no deja de ser una abstracción, ajena a la vida cotidiana, algo que se sabe está ahí, pero que se ignora cómo le está afectando.

Las principales características de este gran fraude contra el pueblo mexicano se conocieron en 1998, gracias a la denuncia realizada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). A fines de ese año, la mayoría del PRI y del PAN votó la ley que creó el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), buscando “legalizar” las operaciones del Fobaproa, e iniciando una etapa de encubrimiento de ese saqueo.

Aunque desde 1998 el PRD ha denunciado el problema del Fobaproa, la discusión legislativa de este asunto se ha ido llevando

■ Asesor del Área de Finanzas Públicas del Grupo Parlamentario. Doctor en Economía.

paulatinamente hacia las posibles salidas “legales”, buscando que se olvide la esencia del problema. En la medida en que el Fobaproa primero, y el IPAB después, han ido vendiendo los bancos a inversionistas, sobre todo extranjeros, diferentes a los accionistas originales, se ha dicho que respecto a los pasivos generados en esos bancos nada puede hacerse, pues ya no existen.

La discusión ha sido enfocada por el gobierno, con bastante éxito, hacia los pagarés en poder de los únicos cuatro bancos que siguen “vivos”, es decir, los que nunca fueron intervenidos y donde aún quedan algunos de los accionistas originales. La última etapa de “legalización” y encubrimiento de esta gran desfalco está por concluirse, mediante el canje de esos pagarés por nuevos títulos emitidos del IPAB.

Pero lo esencial parece estarse olvidando. La propuesta efectuada por el PRD en 1998 sigue vigente, ya que los responsables del saqueo no han sido sancionados, ni el costo impuesto al pueblo mexicano ha sido reducido. El mayor fraude de la historia de México no puede concluir de esta manera. La gran tarea del Grupo Parlamentario del PRD en la presente legislatura es buscar la instalación de una nueva comisión investigadora del IPAB, y exigir al presidente Fox el cumplimiento de una de sus promesas de campaña: la creación de una comisión de la verdad, que aclare los saqueos que sufrió la economía nacional, sobre todo durante los tres anteriores sexenios.

En este trabajo, que pretende servir de base a las tareas legislativas por venir, se trata de recordar cómo surgió el problema del Fobaproa, cómo se discutió y cómo se ha ido *legalizando* y encubriendo. El texto está dividido en cinco partes. En la primera se comenta el origen de la crisis bancaria que desembocó en el problema del Fobaproa. En la segunda parte se analizan las principales características del rescate bancario llevado a cabo entre 1995 y 1997. En la tercera parte se comenta el debate sobre el Fobaproa registrado en 1998, enfatizando la importancia de la propuesta del PRD. En la cuarta parte se analizan los principales rasgos del Informe del auditor Mackey, y se comenta la gran operación de encubrimiento realizada. En la última parte, “La gran tarea pendiente”, se propone continuar con la política de principios delineada en 1998 y exigir la creación de una comisión nacional de transparencia, que investigue todo lo sucedido y ponga las cosas en su sitio, para evitar que un fraude de esta magnitud se vuelva a repetir.

EL ORIGEN DE LA CRISIS BANCARIA

Entre 1940 y 1982, es decir, durante más de cuatro décadas, el sistema financiero mexicano vivió un proceso de continua expansión, y se convirtió en un factor clave que ayudó al crecimiento económico, el cual alcanzó entonces seis por ciento anual en promedio. La banca privada estaba controlada estrechamente por el Banco de México, entidad que determinaba el destino de buena parte del crédito que se otorgaba, así como el nivel de las tasas de interés. Además, la banca de desarrollo, propiedad del gobierno, recibió un gran impulso durante ese periodo, pudiendo canalizar enormes cantidades de recursos financieros hacia las actividades económicas consideradas como prioritarias.

Ese modelo de sistema financiero altamente controlado entró en crisis en 1982. La nacionalización de la banca privada se llevó a cabo por una situación de emergencia. Dicha medida significó, entre otras cosas, la socialización de la abultada deuda externa que habían acumulado los bancos, la cual pasó a ser responsabilidad del gobierno. Ésa fue una de las razones por las que los acreedores externos no opusieron mucha resistencia a una medida que atentaba contra sus principios, pero que les garantizaba el pago de las obligaciones adquiridas por los anteriores banqueros privados.

El proyecto de Miguel de la Madrid en materia financiera fue iniciar la reprivatización de la banca, pero de manera paulatina, hasta que el gobierno pudiera amortizar la deuda externa de los bancos nacionalizados. Al mismo tiempo, en ese gobierno se avanzó en el saneamiento de las finanzas públicas, la apertura de la economía nacional hacia el exterior y la desregulación de muchas actividades económicas, para la creación de un entorno macroeconómico favorable a una reprivatización total.

El proyecto de Carlos Salinas de Gortari continuó la senda trazada por Miguel de la Madrid, llevándola hasta el extremo, de manera autoritaria. La política financiera aplicada por el equipo tecnocrático en el gobierno, partía de una idea muy simple: si se privatizaba la banca y, al mismo tiempo, se liberalizaba el mercado financiero, se podrían conseguir tres objetivos de manera simultánea: aumentar el ahorro interno de la economía, asignarlo de manera más eficiente, y abaratarlo consiguiendo menores tasas de interés.

El primer objetivo, aumentar el ahorro de la economía, se conseguiría dejando operar libremente el mercado bancario, el cual definiría el nivel de tasas de interés necesario para generar niveles de ahorro interno crecientes. El segundo objetivo también se conseguiría dejando operar libremente a las fuerzas del mercado, las cuales señalarían cuáles proyectos eran más rentables, a los que se les asignarían los recursos prestables disponibles. Finalmente, el tercer objetivo se alcanzaría mediante la libre competencia de los bancos privados, la que se reflejaría en menores márgenes de intermediación, con la disminución en las tasas de interés aplicables a los créditos.

Ese tipo de política hubiera tenido muy buenos resultados en un país como Suiza, por ejemplo. Pero, para que este tipo de política realmente funcionara en un país como México, se requerían otros elementos que entonces no se consideraron. Por ejemplo, contar con una eficaz y adecuada supervisión bancaria, que evitara cualquier tipo de complicidad entre autoridades y banqueros deshonestos, garantizando al mercado una total transparencia de las operaciones bancarias.

Otro elemento también ausente fue el contar con reglas explícitas que limitaran las garantías gubernamentales a los depósitos bancarios, induciendo un comportamiento prudente y responsable entre los banqueros. En una palabra, lo que se necesitaba y se sigue necesitando, si se piensa en una economía verdaderamente moderna, es un auténtico Estado de derecho, el cual sólo es posible con una verdadera democracia.

En 1991, los bancos fueron privatizados. Esta importante operación se realizó de manera poco transparente. Aunque se anunció que los bancos habían sido vendidos a personas responsables y conocedoras de la banca, en realidad muchos bancos fueron asignados a gente de dudosa reputación y escasa experiencia en la materia. Además, aunque se anunció que los bancos habían sido vendidos al “mejor postor”, se ocultó el hecho de que muchos bancos fueron adquiridos mediante préstamos otorgados por los mismos bancos, es decir, a gente que no contaba con suficiente capital para pagarlos, pero tenía suficientes conexiones en el gobierno.

No obstante, el hecho más grave, que se constituyó en una de las principales causas de la crisis que estalló en 1995, fue el mantenimiento de las garantías del gobierno para 100 por ciento de los depósitos

bancarios, al tiempo que se sostenía un tipo de supervisión complaciente, proclive a toda clase de complicidades con banqueros deshonestos, en especial los comprometidos políticamente con el grupo en el poder.

Las reglas de hecho, para los nuevos banqueros, fueron que podían realizar todo tipo de operaciones riesgosas, sin preocuparse de una supervisión seria, y sin tener que informar al mercado de una manera totalmente transparente. Si los banqueros ganaban en esas condiciones, demostrarían que el mercado bancario era un buen negocio. Pero si perdían, el gobierno se comprometía a rescatarlos, socializando las pérdidas, es decir, convirtiendo esas pérdidas en deuda pública, en deuda de todos los mexicanos.

Éste es el verdadero origen del problema del Fobaproa. Las reglas adoptadas constituyen un típico caso de riesgo moral (*moral hazard*), el cual aparece cuando se percibe que un tercero, en este caso el gobierno por medio del Fobaproa, les resolverá todos sus problemas, presentes y futuros. Con ese entorno institucional distorsionado y permisivo, el gobierno indujo todo tipo de incentivos perversos en el comportamiento de los banqueros. Así, una política que podría haber sido correcta en otras circunstancias, se convirtió en un gigantesco riesgo para la estabilidad general de la economía.

A ese marco institucional deficiente, se agregó una política económica que impulsó el sobreendeudamiento de la economía. Después de *estabilizar* la economía, reduciendo los niveles de inflación y disminuyendo el déficit de las finanzas públicas (logrando incluso superávit en algunos años como resultado de los ingresos derivados de las privatizaciones), el gobierno consiguió un ambiente muy favorable a la inversión extranjera, lo cual propició enormes entradas de capital del exterior.

Un elemento básico de esa política económica fue el mantenimiento de un tipo de cambio estable respecto al dólar, que sirviera como ancla para seguir disminuyendo la inflación, y diera al exterior una imagen de estabilidad que ofreciera *certidumbre* a los rendimientos esperados por los inversionistas extranjeros. Como la inflación mexicana continuó siendo superior a la del exterior (en especial la de los Estados Unidos), el tipo de cambio se sobrevaluó, es decir, no se ajustó en la misma proporción que la diferencia entre nuestra inflación y la extranjera, sino en un nivel menor.

La sobrevaluación del peso respecto al dólar propició que las exportaciones se encarecieran, a la vez que las importaciones se abarataban. Esa situación produjo un déficit creciente en el comercio con el exterior (que las importaciones crecieran más rápido que las exportaciones), el cual se pudo financiar con entradas, también crecientes, de capital, atraído por la ilusión de estabilidad de la economía, cuyos *fundamentos* supuestamente estaban bien, con un déficit fiscal cercano a cero, una inflación a la baja, y la aplicación de políticas *favorables al mercado*.

Otro efecto de la sobrevaluación cambiaria fue la distorsión de los precios relativos. Como los precios en pesos de los productos de exportación (los comerciables en el exterior), subieron más lentamente que los demás precios (los de los bienes y servicios no comerciables en el exterior), se produjo una distorsión entre esos dos tipos de precios, que generó señales equivocadas y engañosas a los mercados. Así, los precios de los bienes inmuebles subieron de manera desproporcionada, y en mucha gente generaron la ilusión de que era más rica, y por tanto, podía gastar más y endeudarse más. El mismo fenómeno ocurrió con muchos empresarios ubicados en toda clase de bienes y servicios no comerciables. Esa equivocada percepción, inducida por la política cambiaria, fue fortalecida por la política financiera del gobierno, la cual indujo a los bancos a prestar más y más dinero, en condiciones cada vez más fáciles, sin ningún control.

Así, los tres objetivos que esperaban alcanzar los tecnócratas con la privatización bancaria y la liberalización de los mercados financieros, no se consiguieron. El ahorro interno de la economía no sólo no se incrementó, sino que se redujo de manera alarmante, como resultado de la comentada política que indujo un mayor gasto y endeudamiento. Lo que sí aumentó fue el monto de ahorro intermediado por los bancos. Gran parte de éste no se generó internamente, sino que provino del exterior.

La asignación del ahorro disponible tampoco se produjo de la manera más eficiente, como lo esperaban los tecnócratas, sino que se orientó hacia las actividades de bienes y servicios no comerciables, las que iban aumentando sus precios en mayor proporción que los de las actividades exportadoras, como resultado de la sobrevaluación cambiaria. Esas actividades, eran aparentemente las más rentables, por efecto de la señalada distorsión inducida por la política

económica. Los créditos bancarios al consumo también aumentaron de manera acelerada. Todo el mundo recuerda cuando en las calles, los empleados de los bancos se peleaban para ofrecer tarjetas de crédito de manera indiscriminada.

El tercer objetivo esperado por los tecnócratas tampoco se logró. Entre 1993 y 1994, el margen de intermediación de los bancos alcanzó casi 50 por ciento (frente a un promedio de alrededor de 10 por ciento entre 1983 y 1987). La finalidad de los nuevos banqueros fue recuperar de manera acelerada las inversiones efectuadas para adquirir los bancos, ya que en buena parte se realizó a través de préstamos, otorgados por otros banqueros. Ese elevado margen se reflejó en un encarecimiento del crédito, cuyas tasas de interés alcanzaron un nivel que hacía previsible el incumplimiento de los deudores, ante cualquier cambio importante en el entorno económico.

No hay que olvidar que la fuerte expansión del crédito bancario y el consecuente sobreendeudamiento de la economía, fueron inducidos por la política económica del gobierno. Como el ahorro interno de la economía se fue reduciendo, los recursos a disposición de los bancos fueron incrementados, para mantener el crecimiento de los préstamos, mediante dos mecanismos. Primero, mediante la amortización de deuda pública, resultado de la disminución del déficit fiscal, y segundo, mediante la colocación de deuda pública en el exterior.

El primer mecanismo operó de la siguiente manera. En principio, la sola disminución del déficit del gobierno liberó recursos para ser prestados al sector privado. Luego, los ingresos fiscales producto de las privatizaciones permitieron reducir la deuda del gobierno con el Banco de México (Banxico), que canalizó esos recursos liberados, directamente o a través de la banca de desarrollo o los fideicomisos del gobierno, a la banca comercial, la que finalmente los prestó al sector privado.

Entre 1993 y 1994, el gasto excesivo de la economía se reflejó en un saldo negativo creciente en las transacciones con el exterior. Los tecnócratas del gabinete económico mantuvieron a toda costa el dogma de que, en ausencia de un déficit fiscal elevado, el creciente déficit con el exterior supuestamente no significaba ningún problema, ya que tenía como contrapartida inversión privada, y no un exceso de gasto público.

La comentada política de sobrevaluación cambiaria, junto con la expansión crediticia, se llevó al absurdo durante 1994. El gobierno,

con un balance fiscal reportado como cercano a cero, es decir, sin tener necesidad de financiar ningún déficit, aumentó su colocación de deuda por medio de valores. Primero aumentó la emisión de papeles en pesos, como los cetes y bondes. Pero después, los substituyó aceleradamente por valores denominados en dólares, en particular los famosos tesobonos, los cuales fueron adquiridos por muchos inversionistas extranjeros.

La pregunta que se hizo mucha gente fue: ¿Para qué necesitaba el gobierno colocar cada vez mayores montos de deuda si no tenía déficit que financiar, ya que su balance fiscal era cero? La respuesta a esta pregunta es que esa deuda se emitió para mantener un tipo de cambio cada vez más sobrevaluado, para sostener la ficción de una economía sana y en expansión en el año electoral de 1994, y seguir impulsando el crecimiento del crédito de la banca comercial al sector privado, situación que se convirtió también en un factor para *ganar* las elecciones.

El mecanismo para transformar los recursos obtenidos mediante los tesobonos en financiamiento a las familias y empresas, operaba de la siguiente forma. La colocación de tesobonos entre inversionistas extranjeros permitía al gobierno usar esos recursos para reducir su deuda con Banxico, que (ya siendo *autónomo* en 1994) transfería los recursos liberados a la banca comercial, y ésta los prestaba finalmente al sector privado. Otro mecanismo más directo era utilizar parte de los recursos obtenidos mediante los tesobonos para disminuir de manera directa la deuda del gobierno con la banca comercial, que terminaba prestando esos fondos al sector privado.

La política económica del gobierno no sólo inducía una expansión crediticia cada vez mayor, sino que la reforzaba relajando la supervisión en el otorgamiento bancario de créditos, y lo peor, garantizando 100 por ciento de los depósitos que la banca prestaba de manera cada vez más irresponsable. Por ello, muchos banqueros otorgaron préstamos sin garantías adecuadas a empresas relacionadas con ellos, y otros de plano se otorgaron créditos a sí mismos, o a sus familiares, sin las garantías correspondientes.

Estas prácticas ilegales, fraudulentas y deshonestas de muchos banqueros tuvieron que ser conocidas por las autoridades, quienes las permitieron, si no es que las autorizaron y alentaron. Aunque todavía no se conoce el verdadero alcance que tuvieron estas prácticas,

sobre todo en 1994, existen fuertes sospechas de que muchas se utilizaron para financiar la campaña electoral de ese año, lo cual les dio una *garantía* de impunidad, asumiendo el gobierno el compromiso de convertir a futuro en deuda pública los saldos que resultaran de las mismas.

A fines de 1994, cuando se inició el sexenio de Zedillo, la realidad –o las fuerzas del mercado (como dirían algunos)– se impuso. El tipo de cambio se hizo insostenible y la devaluación del peso se produjo. Para muchos, la devaluación significó pasar abruptamente de la ficción a la realidad. Muchas deudas que se habían contratado considerando precios inflados de activos (en especial muchas acciones y bienes inmuebles), de pronto se enfrentaron a activos devaluados, ya que sus precios no se ajustaron en la misma proporción que el tipo de cambio, lo que, aunado a la contracción económica que siguió, los condujo a una situación de insolvencia.

Mucho se ha hablado del famoso “error de diciembre”, que condujo a la fuerte devaluación del peso. Los expresidentes Salinas y Zedillo se han echado mutuamente la culpa de la crisis. La verdad es que los dos son corresponsables de la crisis que condujo al problema del Fobaproa. Salinas, por impulsar la irresponsable política económica antes descrita; y Zedillo, por su manejo incompetente de la situación de diciembre de 1994. Un punto que no debe ser olvidado por los legisladores es la acusación de que Zedillo informó a los principales empresarios del país de que iba a devaluar, lo que hizo que se cubrieran y derrumbaran el mercado cambiario, haciendo más costosa e inmanejable la situación.

■ LAS CARACTERÍSTICAS DEL RESCATE BANCARIO

Al iniciarse 1995, como resultado de la fuerte devaluación del peso, y de la política aplicada para tratar de contener la huida de capitales hacia el exterior, las tasas de interés subieron de manera exagerada. Eso condujo a una gran cantidad de deudores a una situación de insolvencia, quienes dejaron de pagar sus deudas con los bancos. Ante el riesgo de quiebra inminente de muchos bancos, el gobierno emprendió una política de apoyos, por medio del Fobaproa, otorgando líneas de crédito para compensar la falta de recuperación de los créditos

concedidos. Entonces fue cuando se inició el uso del Fobaproa de manera ilegal, ya que ese fondo, de ser un organismo privado (de los bancos), se transformó en un instrumento del gobierno, sin existencia como tal en ninguna ley, pero mediante el cual el gobierno adquirió todo tipo de compromisos que terminaron en una deuda creciente.

Hasta ese momento, el gobierno mantenía un diagnóstico equivocado de la crisis que ya se venía encima. Para el gobierno se trataba sólo de una crisis de confianza de corto plazo, la cual se podría revertir con una política de ajuste que mantuviera los equilibrios macroeconómicos básicos. Mediante la aplicación de una política de esa naturaleza, la confianza supuestamente se vería restaurada, los capitales que se estaban fugando hacia el exterior empezaría a regresar, y todo se arreglaría, permitiendo estabilizar el mercado cambiario y disminuir de nuevo las tasas de interés.

El gobierno apostó de tal manera a su hipótesis de crisis de confianza de corto plazo, que pensó que arreglando el problema de Chiapas, la confianza se restauraría. Así, a principios del mes de febrero, Zedillo decidió iniciar una operación militar en Chiapas, sin éxito, ya que el problema financiero de la economía no se encontraba ahí. Para fines del mes de febrero, la situación financiera se deterioró aceleradamente, y la crisis manifestó problemas de mucha mayor profundidad que lo que se había pensado.

La primera preocupación del gobierno fue garantizar, al costo que fuera, los intereses de los inversionistas y acreedores extranjeros. Aquí vale una breve reflexión. Los inversionistas extranjeros, por ejemplo, los fondos de pensiones de los Estados Unidos, importantes tenedores de tesobonos a fines de 1994, tenían dos grandes opciones: invertir sus fondos en los Estados Unidos, con poco riesgo pero con una tasa de interés baja; o invertirlos en países como México, que ofrecían tasas de rendimiento en dólares sustancialmente más elevadas, pero con el riesgo de que la estabilidad cambiaria no se mantuviera. En toda operación financiera, si se busca un mayor rendimiento, y se asume un mayor riesgo, no se vale exigir a toda costa que ese riesgo sea cero. Lo que hizo el gobierno, con *ayuda* del Tesoro de los Estados Unidos, fue garantizar que ese riesgo fuera cero, un pésimo negocio para México.

La auténtica solución de mercado, en las circunstancias de principios de 1995, hubiera sido que a la depreciación de los activos

hubiera correspondido también una depreciación de los pasivos, es decir, de los instrumentos de ahorro financiero, empezando por los tesobonos, que eran el principio de una larga cadena. Sin embargo, la garantía gubernamental para 100 por ciento de los depósitos bancarios obligaba a una intervención del gobierno para evitar cualquier pérdida de los ahorradores que mantenían depósitos en los bancos. Pero en el caso de los inversionistas extranjeros, lo recomendable era actuar como siempre se ha hecho en circunstancias similares: renegociar y recalendarizar el pago de esas obligaciones. Esa renegociación hubiera dado mejor margen de maniobra al gobierno para enfrentar con mayor eficacia los problemas de los deudores que no podían pagar los créditos que les habían otorgado los bancos, sobre todo al inicio de la crisis, cuando era más fácil y barato solucionar el gigantesco problema que se estaba gestando.

El argumento manejado por el gobierno, de que si no se hubieran llevado a cabo las acciones de política económica que decidió, se habría producido una crisis mucho mayor a la observada en 1995, es muy cuestionable. La experiencia de otras crisis vividas por nuestro país, muestra que siempre existen varias opciones para enfrentarlas. Por ejemplo, durante la crisis estallada en 1982, el gobierno decidió pagar en pesos los depósitos que se habían contratado en dólares, y tomó además la decisión de nacionalizar la banca privada. La respuesta de los acreedores externos fue aceptar la renegociación de los adeudos, y ni siquiera se perdió el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Existen otros ejemplos, como el de 1938, cuando el presidente Cárdenas decidió expropiar a las empresas petroleras. Algunos recomendaban entonces no afectar esos intereses, porque las consecuencias para el país podrían ser funestas. Sin embargo, después de esa medida se inició un periodo de crecimiento económico que se sostuvo por varias décadas.

El gobierno, en realidad, se comportó como un administrador de los intereses de los grandes inversionistas, en especial de los extranjeros, y no como un auténtico representante de los intereses de la mayoría del pueblo mexicano. Desde ese enfoque, por supuesto que resulta *razonable* lo hecho por el gobierno, y *justificable* la frase del presidente Zedillo de que “no tenía opción”. Pero la alternativa hubiera sido convocar a toda la sociedad para enfrentar eficazmente la crisis, priorizando la protección de los depósitos de 99.75 por ciento

de los ahorradores que representa sólo 44 por ciento del ahorro financiero. Sin embargo, no fue así, el gobierno decidió que los tenedores extranjeros de tesobonos no tuvieran ninguna pérdida, y acudió a financiamientos extraordinarios en el exterior para conseguirlo, lo cual fue muy festinado por el gobierno de los Estados Unidos. Ése fue el inicio de la cadena que impidió un ajuste diferente. Así, el gobierno, que profesaba un dogmatismo a favor del mercado, impidió que el mercado funcionara, imponiendo una situación que ha sido ficticia desde el principio hasta la fecha.

Tomada la decisión de privilegiar los intereses de los inversionistas extranjeros, de los banqueros y de los grandes ahorradores (muchos de ellos también grandes deudores), lo demás fue ir poniendo parches a una situación que se deterioraba aceleradamente. En un principio se buscó obligar a los deudores, sobre todo a los medianos y pequeños, a cumplir con los compromisos *adquiridos*. Lo dramático fue que muchos proyectos que eran rentables, dejaron de serlo de manera abrupta. Así, muchos deudores, que adquirieron sus pasivos tomando en cuenta la estructura de precios relativos, el nivel de las tasas de interés, y las señales del gobierno de que se mantendría la estabilidad, de pronto, sin tener realmente responsabilidad en lo que estaba pasando, se percataron de que sus activos se habían devaluado y sus ingresos habían disminuido como resultado de la contracción económica inducida por el gobierno, y las tasas de interés se habían elevado fuertemente, conduciéndolos a una situación de insolvencia totalmente inesperada. La política del gobierno, que antes los indujo a endeudarse, después los obligó a pagar en esas circunstancias, o a perder su patrimonio.

La actitud del gobierno respecto a los millones de pequeños y medianos deudores mostró un fuerte contraste con el tratamiento ofrecido a los grandes deudores. Mientras que los pequeños y medianos deudores fueron presionados por todos los medios posibles para que *pagaran* sus deudas en las onerosas e injustas nuevas condiciones, las autoridades protegían a los grandes deudores de la banca, muchos de ellos banqueros con fuertes ligas con el grupo en el poder. Los programas de apoyo a la banca se aplicaron sin que hubiera reglas claras y generales, de manera totalmente discrecional, lo que favoreció de manera arbitraria a unos banqueros sobre otros.

En cualquier país democrático, cuando se ha presentado un quebranto bancario de la magnitud del observado en México a principios de 1995, se han adoptado al menos tres medidas:

- Se remueve a los funcionarios que estuvieron involucrados durante la gestación de la crisis, aunque estén fuera de toda sospecha
- Se establecen reglas generales para el uso de los recursos públicos durante el rescate bancario
- Se incluyen en estas reglas los incentivos de mercado correctos, para evitar el abuso y propiciar una corrección a fondo de la situación que generó los problemas

Por desgracia, en México se hizo exactamente lo contrario. Los mismos funcionarios que estuvieron durante la gestación de la crisis, como Guillermo Ortiz y Eduardo Fernández, fueron los encargados de corregirla. Las reglas para el uso de recursos públicos, en un principio pretendidamente generales, pronto se olvidaron, y pasaron a un nivel de discrecionalidad en verdad escandaloso. Los incentivos para que los banqueros ayudaran a rescatar a los bancos desaparecieron, lo cual constituyó una señal para que los abusos aumentaran.

Los programas para ayudar a resolver la deteriorada situación financiera de los bancos, se fueron modificando casi a capricho de los banqueros, propiciando que el problema no sólo no se resolviera, sino que se profundizara. Cuando un banco conseguía un tratamiento más ventajoso por parte del Fobaproa, los demás trataban de imitarlo.

Así, los banqueros metieron en la panza del Fobaproa toda la basura que pudieron, lo que incrementó de manera dramática los pasivos avalados por el gobierno. El que se produjeran todo tipo de abusos fue posible, no sólo por el manejo discrecional de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y del Fobaproa, sino porque todas esas operaciones se mantenían en la oscuridad, sin que la sociedad, y ni siquiera los legisladores, se enteraran.

La apuesta del gobierno era que la situación se iría corrigiendo de manera paulatina. Pero sucedió lo contrario, ya que conforme pasaba el tiempo, el costo del rescate bancario se incrementaba cada vez más. A pesar de que se contaba con un ramo presupuestal para atender ese asunto (el ramo 29), los recursos no alcanzaban, y el gobierno buscó una fuente para financiar, de manera subrepticia, ese faltante.

Esa fuente la encontró en los ingresos petroleros excedentes. Entre 1995 y 1997, los precios del petróleo se incrementaron, y con ellos, la renta petrolera. El gobierno de Zedillo decidió alejarse de las políticas de la OPEP y aumentó la producción y la exportación de crudo, a fin de allegarse los recursos necesarios para financiar el rescate bancario. Como eso no bastaba para cubrir la enorme magnitud del desfaldo, se decidió exprimir a Pemex al máximo. Para ello, se utilizó un mecanismo incluido en el régimen fiscal de Pemex: el aprovechamiento sobre ingresos excedentes.

El mecanismo operaba de la siguiente manera. Si el precio del petróleo de exportación incluido en el presupuesto del siguiente año resultaba correcto, los tributos pagados por Pemex alcanzaban 60.8 por ciento de sus ingresos. Pero si ese precio resultaba más elevado, los ingresos excedentes se debían enterar al fisco en 100 por ciento, lo que aumentaba automáticamente los recursos que debía entregar Pemex.

Con ello, el truco utilizado entre 1995 y 1997 fue muy sencillo. Bastaba con subestimar (en la Ley de Ingresos) el precio esperado para aumentar los recursos extraídos a Pemex. Ese medio tenía una agravante: los ingresos excedentes no estaban incluidos en el presupuesto, es decir, los diputados no habían decidido cómo debían utilizarse. Por ello, el Ejecutivo podía decidir discrecionalmente sobre su uso. La decisión de Zedillo fue obvia, los destinó al rescate bancario.

Ese mecanismo para financiar de manera subrepticia el creciente costo del rescate bancario, exprimiendo fiscalmente a Pemex, se derrumbó a principios de 1998, cuando cayeron los precios internacionales del petróleo. Ése fue el hecho clave que obligó al presidente Zedillo a hacer público el problema del Fobaproa y solicitar al Congreso que aprobara la conversión de los enormes y escondidos pasivos del Fobaproa en deuda pública.

■ EL GRAN DEBATE DEL FOBAPROA EN 1998

En marzo de 1998, el presidente Zedillo envió al Congreso varias iniciativas de ley, entre las que se distinguieron dos iniciativas: la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade) y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes (Corebi).

Con la primera ley, el Ejecutivo Federal proponía crear el Fogade, organismo que vendría a sustituir al Fobaproa, permitiendo la *legalización* de todas las operaciones realizadas. Con la segunda ley, proponía la creación de la Corebi, la cual se encargaría de vender los activos en poder del Fobaproa y, en un perdido artículo *transitorio*, se contemplaba la conversión en deuda pública de los enormes pasivos generados. Así, la propuesta incluía la creación de dos organismos, uno permanente (el Fogade), y el otro transitorio (la Corebi).

El famoso debate nacional respecto al Fobaproa se inició con la discusión de estos dos proyectos de ley. En particular, se cuestionó el artículo cuarto transitorio de la Iniciativa de Ley de la Corebi, el cual, textualmente decía:

Las obligaciones contraídas por el Fondo Bancario de Protección del Ahorro y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, que cuenten con el aval o la responsabilidad solidaria del Gobierno Federal, así como los compromisos adquiridos por el Fondo Bancario de Protección del Ahorro, y las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y apoyadas por el propio Fondo, pasarán a formar parte de la deuda pública directa del Gobierno Federal. La consolidación de estos pasivos será por un monto de 552 300'000 000 de pesos (quinientos cincuenta y dos mil trescientos millones de pesos), fecha valor 28 de febrero de 1998, y deberá formalizarse, junto con sus accesorios, a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

Lo que escandalizó a los legisladores, y a la sociedad en general, fue la pretensión de convertir en deuda pública los pasivos acumulados ilegalmente por el Fobaproa, que al 28 de febrero de ese año se estimaban en 552 300 millones de pesos. Esa cifra era aún incierta, y la tramposa redacción de ese artículo transitorio lo señalaba, al decir que debería considerar los “accesorios” a diciembre de 1998.

Lo primero que solicitaron los legisladores fue que el gobierno proporcionara toda la información respecto a cómo se había generado esa enorme deuda. Además, exigieron que primero se auditaran todas las operaciones del Fobaproa, para determinar si habían sido legales, y sólo después pensar en reconocer esos pasivos como deuda pública.

El gobierno empezó una fuerte campaña de prensa, diciendo que si esos pasivos no se reconocían como deuda, llevarían al país a la catástrofe. La información se fue entregando de manera resumida y a cuenta gotas, a la vez que se presionaba a los legisladores para que aprobaran las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, sin más discusión. Para fortuna del país, el PRI y el PAN no llegaron a un acuerdo en ese momento, lo que permitió que el verdadero debate respecto al Fobaproa se iniciara.

Es importante recordar lo sucedido dentro del PRD, entre mayo y junio de ese año. El asunto no era fácil y la confusión fue mayúscula. Los asuntos financieros no son de fácil comprensión para alguien no familiarizado con ellos. Si además se contaba con una labor de encubrimiento por parte del gobierno federal, la posibilidad de incurrir en errores graves era muy grande.

El 28 de mayo de 1998, el entonces presidente del PRD, publicó un Manifiesto a la Nación, donde exigía que se auditaran y transparentaran las operaciones del Fobaproa, fincando las responsabilidades correspondientes. Pero también proponía aceptar la conversión de esos pasivos en deuda pública, a razón de 100 mil millones de pesos cada trimestre, luego de ser auditados, siempre que el gobierno se comprometiera a impulsar, de manera compensatoria, una política social de Estado, financiada con los ingresos petroleros excedentes.

Durante el mes de junio, se dio una discusión dentro del PRD, con el fin de entender los factores que habían llevado a la crisis bancaria; las características del rescate llevado a cabo por el gobierno; y la legalidad de todo el proceso. De esa discusión se concluyó que el PRD no podía aceptar la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública, debido a su origen totalmente ilegal.

El 15 de julio, el Partido de la Revolución Democrática dio a conocer su documento “Fobaproa: el gran atentado contra la economía nacional / Alternativas para impedirlo”, donde propuso una solución muy diferente de la planteada por el Ejecutivo. Después de presentar un análisis de las causas que provocaron el gigantesco quebranto bancario, y de probar las múltiples ilegalidades que cometieron las autoridades, que violaron incluso la Constitución, se propuso una solución integral al problema del Fobaproa, mediante cuatro objetivos:

Objetivo I: Brindar una salida real, definitiva, justa y amplia a los deudores de la crisis.

1. Se rechaza la conversión de los pasivos de Fobaproa en deuda pública oficial, exigiendo una revisión detallada de todas las operaciones que los generaron.
2. Se exceptúan de cualquier protección las operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe.
3. Se exceptúan de cualquier trato preferente los pasivos de los 500 grupos económicos de mayor solvencia, con adeudos de 50 o más millones de pesos.
4. Se diseñará un programa para pequeños y medianos deudores, que considere los créditos otorgados hasta diciembre de 1994, incluyendo los que están vencidos, con depuración de saldos, subsidio a las tasas de interés y sistema de pago en función del ingreso del usuario del crédito.
5. Se mantendrá por lo pronto el conjunto patrimonial del Fobaproa, decidiendo el Congreso qué uso darle, priorizando la defensa de la planta productiva y de los auténticos empresarios y familias víctimas de la crisis. Adicionalmente, deberá formarse un nuevo organismo que garantice los depósitos de los ahorradores hasta 250 mil udis.

Objetivo II: Asegurar que todos los causantes del descalabro bancario paguen la responsabilidad penal, civil, administrativa y política que les corresponda.

Se exige fincar responsabilidades penales, civiles, administrativas y políticas a todos los responsables de la crisis bancaria. Esto incluye a funcionarios y exfuncionarios públicos, funcionarios bancarios, empresarios y miembros de los consejos de administración de los bancos, que hayan participado en las operaciones ilegales, fraudulentas e irregulares que están en el origen del problema.

Para lograr lo anterior, se exige la entrega completa de la relación de operaciones realizadas, del inventario de los pasivos y activos del Fobaproa y la realización de las auditorías necesarias. Para garantizar la condición de imparcialidad, se exigen las renunciaciones inmediatas del gobernador del Banco de México, el presidente de la CNBV y el director del Fobaproa.

Objetivo III: Saneamiento y reforma del sistema financiero.

Para lograr que la banca vuelva a ser una pieza clave en el desarrollo, se propone reformar el sistema bancario y financiero con las siguientes medidas:

- a) El reforzamiento de la vigilancia y supervisión bancaria.
- b) Conversión de la CNBV en un organismo autónomo, tanto respecto a la Secretaría de Hacienda, como respecto al Banco de México.
- c) Garantías de que la banca sirva al desarrollo nacional, con tasas de interés y márgenes de intermediación accesibles e inversión hacia las actividades productivas.
- d) Fortalecimiento de la banca de desarrollo.
- e) Mantenimiento de las restricciones a la inversión extranjera en la banca.
- f) Construcción de una afore nacional, que sustituya a las actuales privadas, en beneficio del desarrollo del país y de los pensionados.

Objetivo IV: Reducir el costo fiscal del rescate bancario.

En vista de la incertidumbre sobre la dimensión del quebranto y los efectos del Fobaproa, se requiere revisar su volumen banco por banco, expediente por expediente, y programar las soluciones durante un periodo largo para profundizar en las auditorías, depurar pasivos, realizar los activos que constituyen las garantías otorgadas, eliminar los créditos ilegales y fraudulentos, renegociar los pagarés e instrumentar el programa de rescate a deudores. Por tanto, sólo se autorizará para el ejercicio presupuestal de 1999 la parte relativa a este último programa. (Pp. 25-28.)

Es importante recordar que detrás de los ríos de tinta que han corrido respecto al problema del Fobaproa, se puede percibir claramente el propósito de esconder la esencia de toda la discusión: la intención del gobierno de convertir los pasivos del Fobaproa (deuda especial contraída de manera ilegal) en deuda pública oficial (legal). La médula del asunto quedó precisada con toda claridad en el documento del 15 de julio de 1998, cuando se dijo que:

...la clave de toda la discusión está en lo que se hará con los pagarés emitidos ilegalmente por el Fobaproa. Esos pagarés representan todo el adeudo (...) en que el gobierno ha incurrido para compensar las pérdidas de los bancos, y que les ha permitido mantenerse a flote.

A continuación, se describieron en el documento las características de los pagarés del Fobaproa, avalados ilegalmente por el gobierno, al afirmar que:

...la esencia del asunto es que esos pagarés son papeles con vencimiento a 10 años con intereses capitalizables, es decir, los intereses no se pagan hasta el vencimiento pero incrementan paulatinamente el valor nominal de los pagarés. Estos pagarés no pueden ser vendidos y, por lo tanto, los bancos no pueden transformarlos en liquidez.

Más adelante, se señaló en el documento que:

Con la conversión de esos pagarés en deuda pública oficial, el Ejecutivo Federal busca transformarlos en títulos negociables, como los cetes, para proporcionar liquidez a los bancos. Esto significaría una enorme transferencia de riqueza a los bancos, pagada por toda la sociedad a partir de la fecha en que se hiciera la conversión. Con ese canje, los bancos, por fin, se liberarían de los enormes costos acumulados por su ineficiencia, fraudes y corruptelas de todo tipo, los cuales serían endosados a toda la sociedad.

Por ello, el primer punto de la propuesta del PRD, incluida en ese documento fue: “Se rechaza la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública por no cumplir con los requisitos marcados por la Constitución y la Ley de Deuda Pública”. El PRD propuso que se restableciera la legalidad y se buscara una salida justa. Esto requería analizar detalladamente la situación de los grandes deudores, precisar el valor de la cartera, establecer reglas generales para el rescate de las genuinas empresas productivas y del patrimonio de familias afectadas, con objeto de diseñar una política de quitas y subsidios a las tasas de interés que les permitiera pagar su deuda y recuperar su calidad de sujetos de crédito.

La propuesta del PRD permitía restablecer la legalidad en torno a las operaciones del Fobaproa; ofreciendo una verdadera salida para rescatar a los deudores que habían sido las víctimas de la equivocada política aplicada por el gobierno y del irresponsable comportamiento de los banqueros; evitaba la quiebra de la banca, protegía el ahorro y el sistema de pagos de la economía; proponía reformar el sistema financiero sobre nuevas bases verdaderamente sanas, previniendo la aparición de un Fobaproa II; y, sobre todo, ofrecía aprovechar esta gran oportunidad histórica, convirtiendo lo que podría ser un fraude gigantesco contra la mayoría de la población, en un proceso

que atacara a fondo las raíces de la corrupción e impunidad que han hundido a México, ayudando a poner las bases de una sociedad en verdad democrática.

Identificada la naturaleza del problema, la primera decisión irrenunciable fue oponerse a la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública, ya que sería el medio para “echar tierra” al asunto, encubrir el cúmulo de ilegalidades, garantizar la impunidad, y perpetuar los mecanismos injustos y corruptos que generaron el quebranto. El siguiente paso fue exigir toda la información necesaria para llegar al fondo del asunto, aclarar todos sus detalles y solucionarlo de manera transparente, respetando la legalidad y garantizando la justicia.

La respuesta inmediata del gobierno fue la descalificación, la acusación de que el documento del PRD contenía muchas “falsedades” y no proponía ninguna solución. Sin embargo, el gobierno fue incapaz de refutar el diagnóstico presentado en el documento, y de realizar un debate serio para encontrar una solución menos lesiva para los intereses de la inmensa mayoría de la población, tal como lo propuso el Partido de la Revolución Democrática. En lugar de ello, el gobierno optó por iniciar una histérica campaña publicitaria, usando una gran cantidad de recursos públicos, con el fin de convencer a la población de que la política aplicada por el gobierno no sólo fue la mejor sino la única posible.

A pesar de esa cerrazón del gobierno, el PRD continuó con la política definida, y convocó a la población para que participara en la Consulta Nacional sobre el Fobaproa. Esa consulta se realizó el 31 de agosto, con mucho mayor éxito del esperado inicialmente, ya que logró la participación de más de tres y medio millones de mexicanos, de los cuales, la inmensa mayoría se manifestó contra la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda de todos los mexicanos. Además, el PRD hizo públicos los nombres de algunos de los posibles beneficiarios del Fobaproa, probando que la sospecha de que parte de los recursos “perdidos” en realidad se utilizaron para financiar la campaña del PRI en 1994, era un hecho.

En el mes de septiembre, la Cámara de Diputados decidió contratar al auditor canadiense Michael Mackey, para que realizara una auditoría a todas las operaciones realizadas por el Fobaproa. Además, se decidió que no se legislaría sobre ese asunto hasta que concluyeran esas auditorías y todo el asunto quedara clarificado.

En ese mismo mes de septiembre, el gobierno propuso la creación de una mesa denominada “de alto nivel”, donde legisladores de cada partido político podrían *negociar* directamente con el gobierno los principales asuntos incluidos en la agenda nacional, el Fobaproa en primerísimo lugar. Como interlocutores por parte del gobierno, se encontrarían los secretarios de Gobernación y de Hacienda. En un afán constructivo, el PRD decidió participar en esa mesa, buscando construir una solución de acuerdo con los principios señalados en el documento del 15 de julio.

Desde el primer encuentro, quedó en claro que no había ninguna voluntad negociadora por parte del gobierno, sino sólo la intención de imponer a toda costa la propuesta original del presidente Zedillo, aunque encubierta con otros ropajes. Además, el gobierno mantuvo de manera obstinada su posición de negarse a proporcionar la información completa y detallada que se le solicitó, la cual era indispensable para evaluar todos los aspectos del problema y encontrar las mejores soluciones. Así, la supuesta negociación se convirtió en un auténtico “diálogo de sordos”.

El extremo se llegó a fines de septiembre, cuando el subsecretario de Hacienda dio a conocer un documento donde se presentaban los supuestos “puntos de convergencia entre los partidos políticos y el Ejecutivo”, incluyendo en realidad sólo la propuesta gubernamental, la cual se pretendía imponer como si fuera resultado de un acuerdo. Mediante un engaño realmente grotesco, el gobierno pretendía hacer pasar su exclusiva propuesta como si hubiera sido resultado de una negociación con los partidos, presionándolos para que fueran parte de esa mascarada.

El supuesto consenso consistía en dividir los 552 mil millones de pesos de los pasivos del Fobaproa (al 28 de febrero) en tres grandes partes: 361 mil millones de pasivos con los bancos “intervenidos”, 160 mil millones con los bancos denominados “vivos”, y los restantes 31 mil millones clasificados como “otros pasivos”. Según el gobierno, la única parte que se podría modificar sería la correspondiente a los bancos “vivos” (menos de la tercera parte de los pasivos del Fobaproa), en los cuales “es factible que si durante las auditorías, se determinara la existencia de cartera de origen ilícito, ésta sea devuelta al banco originador, quien tendrá la obligación de sustituirla por un monto igual de cartera legal”. Pero este criterio no se podría aplicar

a los bancos “intervenidos” (65 por ciento de los pasivos del Fobaproa), porque “sería imposible regresar algún activo a esas instituciones, ya que (...) son propiedad del Fobaproa o de nuevos inversionistas que nada tienen que ver con el origen de los créditos”.

En otras palabras, lo que pretendía el gobierno con ese documento, era que los partidos aceptaran como si hubiera sido un acuerdo, revisar sólo la situación de los pagarés en poder de los bancos “vivos”, es decir, sólo 160 de los 552 mil millones de pesos de los pasivos del Fobaproa (menos de una tercera parte), y sostenía que para los restantes 392 mil millones de pesos, sólo quedaba la opción de “procurar obtener la máxima recuperación” de los activos subsistentes, reconociendo al resto, de hecho, como deuda pública oficial, legalizada. Lo más grave era que se pretendía que esos 392 mil millones de pesos ni siquiera fueran investigados por medio de las auditorías, ya que aun en el caso de que se probara que una parte hubiera tenido un origen fraudulento, “sería imposible regresar algún activo a esas instituciones”, ya que los bancos que originaron esa cartera dejaron de existir y ya no hay a quién reclamar.

En el mismo documento se propuso “crear un organismo público descentralizado”, que sustituyera al Fobaproa, y se planteaba, como si hubiera sido un acuerdo con los partidos, que:

Por lo que se refiere a los pasivos del Fobaproa, éstos serían asumidos por el nuevo organismo. Para cubrir las necesidades de recursos del organismo, en la ley que lo cree se establecería un compromiso presupuestal de aportar anualmente un monto no inferior a 35 000 millones de pesos. De esta forma se permitirá el pago oportuno de sus compromisos financieros.

Ésta era en realidad la propuesta original del gobierno: convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública oficial. Además, incorporaba lo ofrecido por el secretario de Hacienda, de convertir esa deuda en udibonos (bonos indexados a la inflación), lo cual *minimizaría* el impacto presupuestal del pago anual de intereses, que sería de alrededor de 35 mil millones de pesos propuestos.

Por último, en el mismo documento se incluía un programa de apoyo a los deudores, pretendiendo hacer pasar las propuestas originales de los banqueros, como si hubieran sido resultado de un acuerdo

con los partidos. Ese programa ofrecía descuentos sólo a los deudores “que estén al corriente de sus pagos o que los regularicen antes del 31 de diciembre de 1998”. En pocas palabras, se ignoraba totalmente la propuesta del PRD, incluida en el documento del 15 de julio, la cual planteaba la opción de diseñar un programa para pequeños y medianos deudores, que considerara los créditos otorgados hasta diciembre de 1994, incluyendo los que estaban vencidos, con depuración de saldos, subsidio de las tasas de interés y sistema de pago en función del ingreso del usuario.

En resumen, en el documento presentado por el subsecretario de Hacienda, el cual supuestamente buscaba “sintetizar las posturas expresadas por el PAN, el PRD, el PRI, el PT y el PVEM”, el gobierno pretendía que los partidos representados en esa mesa “de alto nivel”, reconocieran como propios una serie de planteamientos que les eran ajenos (al menos al PRD), y que significaban en realidad la misma propuesta del Ejecutivo, con algunos ajustes cosméticos. Por ello, en una actitud de total congruencia, algunos de los legisladores del PRD presentes en esa reunión se retiraron de la misma, para no convalidar con su presencia esa auténtica farsa. A partir de ese momento, el PRD decidió retirarse de las *negociaciones* hasta que el gobierno mostrara una auténtica voluntad de discutir las propuestas que se le habían presentado, y no sólo aparentar que estaba negociando, al tiempo que buscaba imponer su propuesta original, haciéndola aparecer como si hubiera sido resultado de un *acuerdo* con los diferentes partidos.

El 30 de septiembre, el gobierno y los demás partidos políticos (con excepción del PRD) dieron a conocer 13 puntos “de acuerdo” para solucionar el problema del Fobaproa. Además de repetir los planteamientos del gobierno y los banqueros, se observaron dos novedades: primera, la propuesta de “devolver a la banca los créditos mayores a 5 millones de pesos, adquiridos mediante el programa de compra de cartera y sustituirlos por créditos de pequeños deudores”, y segunda, la decisión de que “Los pasivos a cargo del Fobaproa no se consolidarán como deuda pública directa. En consecuencia, quedarán a cargo del organismo que desempeñe las funciones de recuperación de activos”, es decir, del nuevo organismo público que sustituiría al Fobaproa.

Respecto a la primera novedad, con la sustitución de los créditos mayores a cinco millones de pesos, por créditos a pequeños deudores,

los bancos quedan en la misma situación, y los pasivos que se convertirían en deuda pública se mantienen en el mismo monto. La única diferencia es que los créditos a los grandes deudores (muchos de ellos presuntamente fraudulentos), quedan fuera del escrutinio de las auditorías, ya que dejarían de ser parte de los pasivos del Fobaproa. En otras palabras, lo acordado en este punto significa un auténtico *lavado de dinero*.

Respecto a la segunda novedad, la aceptación de no convertir los pasivos del Fobaproa en “deuda pública directa”, estaba destinada a engañar a la opinión pública, al aparentar que el gobierno, por fin, aceptó no realizar la tan impugnada conversión. Pero en realidad, lo único que *aceptó* es no registrar esa conversión como deuda “directa”, es decir, del gobierno federal, sino como deuda pública oficial en nombre del nuevo organismo *público* que sustituiría al Fobaproa.

A principios de octubre, el gobierno y los demás partidos políticos, con la excepción del PRD, anunciaron otros 10 “puntos de acuerdo”. La única novedad fue el punto donde se aceptó que: “El organismo encargado de la recuperación de activos emitirá bonos negociables que sean atractivos para las instituciones de crédito tenedoras de los pagarés emitidos por el Fobaproa, quienes podrán devolver esos pagarés y recibir los bonos que emita el nuevo organismo”. Con esto se aceptó la conversión de todos los pagarés emitidos por el Fobaproa (los de los bancos “vivos” y los de los “intervenidos”) en deuda pública oficial, en bonos negociables y atractivos para los bancos. Esa conversión se aceptó sin que antes se practicaran las auditorías, ni se conociera cómo se generaron realmente esos pasivos, ni se castigara a un solo responsable de ese inmenso quebranto.

El 17 de octubre, el Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática emitió una resolución en el sentido de mantener la política de principios definida respecto al Fobaproa, e instruir a todos los legisladores del Partido para que se abstuvieran de firmar acuerdos con el PAN, hasta que ese partido se deslindara claramente de la posición del gobierno. El gobierno acentuó su campaña de propaganda, acusando al PRD de intransigente y de carecer de propuesta. La *negociación* entre el gobierno y los demás partidos continuó durante octubre y noviembre, hasta desembocar en el Proyecto de Ley del Seguro del Ahorro Bancario, el cual se votó el 12 de diciembre y creó el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

EL INFORME DE MICHAEL MACKEY

En julio de 1999, Michael Mackey entregó a la Cámara de Diputados su “Informe sobre las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)”. Desafortunadamente, la auditoría encargada a ese consultor no pudo ser llevada a cabo de manera completa y eficaz, debido a la reiterada negativa de las autoridades a proporcionarle toda la información que necesitaba, en especial, la referida a los fideicomisos, como el utilizado por Cabal Peniche. La excusa fue el famoso “secreto bancario”.

Aun así, Mackey elaboró su informe tomando como base la limitada y escogida información que le fue entregada. En su reporte presentó un análisis de las operaciones del Fobaproa, así como una evaluación de la actuación de las autoridades durante la gestación de la crisis bancaria y durante la aplicación de los programas de rescate y saneamiento financiero. El Informe de Mackey terminó siendo una asesoría para ayudar a los diputados en sus tareas de legislación, sin alcanzar la categoría de auditoría, como se había ofrecido en la ley que creó el IPAB.

Los voceros del gobierno federal y sus diputados cómplices del PRI y del PAN pretendieron hacer pasar el Informe de Mackey como lo que no era, como una auditoría practicada al Fobaproa. Al aparentar que ese informe era la anunciada auditoría, se pretendió haber cumplido con lo que señala la ley. Con ello, no sólo se *legalizó* este enorme fraude contra el pueblo de México, sino que se garantizó la impunidad de los responsables, al aparentar que un auditor independiente había revisado todo, sin encontrar más que los seis mil millones de pesos en créditos ilegales, ya previamente identificados por las autoridades.

El propio Mackey lo dijo en su reporte:

Este informe y las evaluaciones que se han llevado a cabo **no constituyen una auditoría financiera**, sino una revisión y análisis basado en preguntas específicas previamente convenidas con el Comité de Contrataciones bajo requerimiento expreso. Por lo tanto, no deberá considerarse una auditoría, no expresamos opinión alguna sobre ninguno de los estados financieros o registros de la CNBV, del Fobaproa, de la SHCP, del Banco de México, de los bancos individuales o de los controles internos

de estos organismos e instituciones. Como se señala en otra parte de este informe, los términos de referencia de esta revisión fueron diferentes a los de una auditoría financiera y no debe considerarse que proporcionan la misma información y nivel de seguridad que una auditoría financiera. (P. 5.)

Además, el consultor Mackey describió con todo detalle la manera como las autoridades le negaron acceso a mucha información que consideraba indispensable. Por ejemplo:

En los casos en que los bancos habían sido intervenidos estaba claro que nuestro alcance se extendería a todo el banco ya que Fobaproa era responsable de todos los pasivos en el banco intervenido. En este contexto surgieron dos situaciones. Primero, en los casos en donde solamente se emprendió *de facto* una intervención administrativa, los interventores tomaron la postura de que no había ocurrido ninguna intervención y se negó el acceso a todos los aspectos del banco excepto a aquellos relacionados con los programas del Fobaproa. Segundo, en los casos en donde sí se había emprendido una intervención gerencial, los interventores adoptaron la postura de que las cuentas de los fideicomisos en los bancos intervenidos no eran parte de los bancos, resultando esto, en que se negó acceso a la información relacionada con todas las cuentas de los fideicomisos. (P. 17.)

Además de la crítica al gobierno por la forma como realizó la privatización de los bancos, a una supervisión inadecuada y al cúmulo de fallas que propiciaron y permitieron un crecimiento excesivo en el costo del rescate bancario, Mackey incluyó al final de su informe un apartado (el número VII) denominado “Transacciones reportables”. En esa parte se analizaron los créditos que, según la evaluación de ese consultor, deberían ser revisados por las autoridades, ya que contenían todo tipo de irregularidades.

Las operaciones consideradas como reportables ascendieron a 73 775 millones de pesos, valuados a la fecha en que cada crédito fue adquirido por el Fobaproa, es decir, al valor que tenía cada uno en el momento en que ese fondo los *compró*. Contra esos créditos, el Fobaproa emitió pagarés por un valor original similar a esos préstamos, el cual se ha ido incrementando al capitalizarse, es decir, al

incorporarse al valor del pagaré los intereses que se han ido acumulando desde la fecha de la emisión.

Los créditos reportables fueron clasificados por Mackey en tres grandes grupos:

A) “Transacciones de crédito que no satisfacen los criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el Fobaproa”.

B) “Transacciones en las que los bancos otorgaron financiamientos a partes con las que tenían alguna relación o afiliación”.

C) “Las transacciones que hayan sido revisadas o estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos, mismas que se determinó que eran ilegales o que pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que gobiernan a las instituciones financieras mexicanas”.

Los créditos clasificados en la parte “A”, a su vez, se subdividieron en dos partes:

A(a) “Identificados y acordados entre los bancos, la CNBV y el Fobaproa”.

A(b) “Identificados por los despachos contratados que **no** fueron acordados entre los bancos, la CNBV y el Fobaproa”.

Hasta 1995, la cartera que *compraba* el Fobaproa a los bancos tenía que reunir una serie de características, como existencia de garantías, que no fueran créditos relacionados, etcétera. A partir de 1996, los responsables de administrar ese fondo decidieron flexibilizar esas reglas, aceptando todo tipo de créditos. Este cambio, realizado a espaldas de la nación, es uno de los factores que explica que el costo fiscal del rescate bancario haya crecido de menos de cinco a más de 20 por ciento del producto interno bruto.

Las operaciones que fueron transferidas al Fobaproa, al amparo de ese cambio en las reglas, son las que Mackey clasificó dentro del grupo *A*. Los créditos del grupo *B* corresponden a autopréstamos de banqueros y créditos otorgados a gente directamente relacionada con ellos. Como dice Mackey en su reporte, esos créditos normalmente se otorgaron sin investigar la capacidad de pago de los beneficiarios y sin exigir garantías suficientes. Los créditos del grupo *C* son los declarados ilegales por las propias autoridades y, supuestamente, sujetos a investigación criminal.

Aquí es muy importante enfatizar que Mackey en ningún momento se pronunció sobre la legalidad o ilegalidad de las operaciones

reportadas. En palabras del consultor "...no podemos emitir opinión alguna en cuanto a si las transacciones reportables descritas en esta sección son ilegales". Lo único que hizo Mackey fue llamar la atención sobre los créditos que presentaban irregularidades, sugiriendo su investigación para determinar si eran o no ilegales.

En septiembre de 1999, Mackey entregó a los diputados dos anexos de su reporte. El primero, de 76 páginas, denominado "Lista consolidada de operaciones reportables", incluyó una relación detallada, banco por banco, de los 2 407 créditos que el consultor recomendaba que debían ser investigados. Cada crédito fue identificado por un número, agregando las razones que obligaban a reportarlo como irregular.

El otro anexo entregado por Mackey a los diputados consistió en un disco compacto con la lista de nombres de los beneficiarios de esos créditos. Sin embargo, ese archivo incluyó un código de acceso consistente en cinco claves independientes, de las cuales, se pidió al consultor que diera una a cada partido representado en esa cámara. Es decir, para conocer el contenido de los nombres de los beneficiarios de los créditos calificados por Mackey como irregulares, se precisa un acuerdo entre los cinco partidos políticos.

En octubre de 1999, los diputados del PRD propusieron que se dieran a conocer los nombres de los beneficiarios del quebranto bancario. Pero la mayoría priista y panista votó un punto de acuerdo donde se mantenía en secreto esa lista y se solicitaba que el IPAB publicara, en marzo de 2000, los nombres de los responsables de los créditos que hubiera considerado ilegales.

En el Informe de las Transacciones Reportables, enviado por el IPAB a la Cámara de Diputados el 15 de marzo de 2000, se comentó lo realizado hasta ese momento respecto a los créditos irregulares detectados por Mackey, sin proporcionar ningún nombre de los beneficiarios.

Respecto a las operaciones clasificadas en el grupo A, se informó que:

La Junta de Gobierno no ha considerado conveniente en este momento iniciar alguna revisión de carácter legal y contable, teniendo en cuenta que el informe de M. Mackey establece que estas transacciones fueron acordadas por los bancos, la CNEV y el Fobaproa. Asimismo, el propio

auditor no manifestó que de dichas transacciones se desprenda alguna ilegalidad.

Con esa excusa, el IPAB olvidó que Mackey no hizo ningún comentario respecto a la legalidad o ilegalidad de las operaciones reportadas, como se dijo antes. Únicamente llamó la atención sobre éstas, para que las autoridades las investigaran. Con esa posición, el IPAB está, de hecho, garantizando la impunidad para los beneficiarios de estos créditos, basado en un argumento totalmente falaz.

Respecto a los 700 millones de operaciones clasificadas en el grupo A(b), el IPAB informó que los créditos otorgados por Atlántico y Promex se mantendrán como deuda de ese instituto, ya que se trata de bancos intervenidos. Respecto a los otros préstamos, el IPAB *optó* por canjearlos por otros que no tengan esos problemas. De nuevo, el IPAB decidió cargar a la población el costo de esos créditos claramente ilegales.

Los autopréstamos de los banqueros, o créditos otorgados sin garantías a gente directamente relacionada con ellos, que Mackey clasificó como grupo B, el IPAB decidió revisarlos para identificar si hubo alguna ilegalidad en su otorgamiento, pero agregando el entonces titular de ese organismo, Vicente Corta, durante su comparecencia ante los diputados, que “el auditor contratado por la Cámara de Diputados no indica que alguna de las transacciones sea ilegal”. Así, de nuevo se recurre al mismo argumento falaz aplicado al grupo A, para garantizar la impunidad de los beneficiarios de estas operaciones.

De esta manera, con el informe enviado por el IPAB, y con las declaraciones de su titular, quedó claro que el IPAB, en lugar de investigar las operaciones irregulares detectadas por Mackey, lo que hizo fue encubrirlas. Con algunas excepciones secundarias, la verdadera labor de ese instituto ha sido ayudar a garantizar la impunidad de este atentado contra la economía de la mayoría de los mexicanos.

A mediados de 2000, la Cámara de Diputados decidió crear una comisión investigadora del IPAB, con el fin de revisar cómo estaba cumpliendo las obligaciones de Ley. La participación de los legisladores del PRD se enfrentó con las actitudes de encubrimiento por parte de los diputados del PRI y del PAN. Un punto elemental como era el conocimiento de los nombres de los beneficiarios incluidos en la lista de operaciones reportables de Mackey, nunca se pudo acordar.

Cuando el archivo electrónico de las operaciones reportables estuvo a disposición del PRD, durante el periodo en que se tuvo la presidencia de la comisión investigadora del IPAB, se intentó abrirlo, usando las claves de acceso de todos los partidos, con excepción de la del PRI, partido que la seguía manteniendo oculta, esperando volver a *ganar* las elecciones presidenciales ese año. La verdad es que el equipo técnico encargado de la tarea de abrir ese archivo no pudo hacerlo. Finalmente, días después de la victoria de Fox, se pudo conocer la clave que faltaba, abrir el famoso archivo, y dar a conocer el listado de nombres de beneficiarios del desfalco, identificados por Mackey.

LA GRAN TAREA PENDIENTE

Durante los últimos tres años, el IPAB se ha concentrado en concluir las operaciones de saneamiento bancario que estaban pendientes, vendiendo luego los bancos a nuevos inversionistas, en especial extranjeros. Paralelamente, ha ido emitiendo bonos de deuda y cancelando las pasivos existentes, sin dejar ningún vestigio de lo sucedido.

El único expediente pendiente ha sido el canje de los pagarés de capitalización y compra de cartera (PCCC) por nuevos títulos del IPAB, según lo señalado en el artículo quinto transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Para desgracia de los mexicanos, el debate respecto al Fobaproa se ha convertido en una discusión respecto al correcto cumplimiento de ese artículo quinto transitorio, dejando todo lo demás como si ya hubiera sido aclarado.

La Cámara de Diputados ha solicitado a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que revise el cumplimiento de dicho ordenamiento. Así, la ASF ha auditado las operaciones del Fobaproa y del IPAB, durante sus revisiones de las cuentas públicas de 1999, 2000 y 2001. Los resultados de estas interesantes auditorías sólo confirman lo dicho por el auditor Mackey, y el análisis realizado por el PRD en 1998. Sin embargo, la ASF ha ido declarando solventadas la mayoría de las observaciones que ha realizado, sin transparentar cómo han podido justificar todo lo sucedido las autoridades involucradas en el desfalco.

La última acción formal del Congreso de la Unión respecto al Fobaproa, fue el punto de acuerdo dado a conocer el 13 de agosto de

2003, donde se insta al IPAB a que cumpla con lo estipulado en el citado artículo quinto transitorio, como si todo lo demás ya estuviera concluido. Lo preocupante es que esa posición fue avalada por todos los grupos parlamentarios, incluido el del PRD.

La actual legislatura debe retomar ese asunto. La posición del PRD debe partir de una interpretación general sobre lo sucedido, enfatizando la necesidad de realizar una investigación a fondo, como se planteó en 1998. No es posible convalidar lo sucedido, ignorando los resultados del Informe de Mackey, confirmados por las auditorías practicadas por la ASF.

El planteamiento básico debe ser el siguiente. La forma como se llevó a cabo el rescate del sistema bancario durante el sexenio de Zedillo, constituye el mayor fraude contra la mayoría de la población, registrado en la historia de México. La esencia del asunto ha sido la apropiación de una gran cantidad de riqueza, por parte de unos cuantos, despojando a la mayoría de la población, la cual tendrá que pagar ese auténtico robo, durante muchos años.

La gran operación de despojo fue llevada a cabo por autoridades ineptas y posiblemente corruptas, que instrumentaron, encubrieron y justificaron esos actos, y ahora tratan de borrar todas las evidencias que haya. Mediante la creación del IPAB, se ha tratado de *legalizar* el inmenso fraude. Luego, trataron de que la investigación realizada por el consultor Michael Mackey pasara como la auditoría prometida en la ley del IPAB, sin tomar en cuenta las recomendaciones de ese auditor y echando tierra a lo demás.

El conocimiento de los nombres incluidos en la famosa “Lista de operaciones reportables” de Mackey, ha permitido evidenciar el grado de complicidad entre las autoridades, los banqueros y los grandes deudores beneficiarios del desfalco. La impunidad ha sido la regla, y los casos sujetos a verdadera investigación quedan como una excepción.

A pesar de que la lista de Mackey incluye a muchos de los grandes beneficiarios, el conocimiento de lo sucedido en bancos como Serfín o Inverlat, permite afirmar que las principales operaciones realizadas al amparo del Fobaproa no fueron siquiera conocidas por ese consultor, ya que las autoridades seleccionaron la información que podía revisar.

Los mayores saqueadores se encuentran entre los propios banqueros y muchos de los principales empresarios del país, los cuales

han quedado encubiertos, con la complicidad de las autoridades. Las auditorías encargadas por la Cámara de Diputados no se concluyeron. Ese examen es todavía una asignatura pendiente.

La principal tarea es exigir la constitución de una comisión nacional de transparencia, que investigue a fondo lo sucedido, no sólo con el Fobaproa, sino también con la banca de desarrollo, las cajas de ahorro y la forma como se financió el rescate bancario, incluyendo el uso de los ingresos petroleros hasta el grado de dejar a Pemex sin fondos para invertir, y generando otra deuda pública escondida a través de los Pidiregas.

La principal labor de la comisión propuesta deberá ser la evaluación de lo realmente sucedido, la identificación de los principales responsables del desfalco y la ubicación de los verdaderos beneficiarios. A partir de los resultados que se obtengan, las autoridades judiciales deberán sancionar a los responsables, y el Congreso de la Unión deberá expedir una legislación de excepción para tratar de recuperar lo que se pueda, evitando la impunidad para quienes abusaron de la debilidad de las instituciones y de la complicidad de las autoridades corruptas.

Además de aclarar lo sucedido y castigar a los responsables, la gran tarea será hacer un enorme esfuerzo de recuperación de lo robado, para disminuir en lo posible el costo que tendrá que pagar la población. La siguiente tarea deberá ser concluir la revisión de la legislación, a la luz de lo sucedido, con objeto de fincar, de una vez por todas, las bases de un auténtico sistema financiero moderno.

1º de marzo de 2004

CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2001

PROCESO DE PRESENTACIÓN, REVISIÓN Y SOLVENTACIÓN DE OBSERVACIONES

LAURO BALTIERRA CABRERA ■

MARCO DE REFERENCIA

Por mandato constitucional, la H. Cámara de Diputados tiene como una de sus facultades exclusivas la de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si el ejercicio de los recursos se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Asimismo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

En este sentido, el proceso de análisis y revisión de la Cuenta Pública, por parte de la Cámara de Diputados, reviste una importan-

■ Secretario técnico del Área de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario. Licenciado en Economía.

cia fundamental no sólo por su contenido, sino porque este órgano legislativo ejerce un control constitucional sobre el ingreso y el gasto del Ejecutivo.

Para tales efectos, la H. Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, entidad que funge como órgano auxiliar con autonomía técnica y de gestión y que tiene a su cargo, entre otras funciones, fiscalizar a los poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Si bien la fiscalización de la Cuenta Pública está limitada por el principio de anualidad, la ley en la materia prevé la fiscalización en situaciones excepcionales, esto es, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o que por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, caso en el cual el órgano de fiscalización procederá a requerir, a las entidades fiscalizadas, aclaraciones sobre conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas.

Otro aspecto relevante es la fiscalización de los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, al establecerse que la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados, para que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos ya sea mediante aportaciones, participaciones o convenios.

En este contexto, el procedimiento de revisión de la Cuenta Pública da inicio con la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual debe ser presentado por el Ejecutivo Federal antes del 31 de agosto del mismo año y contemplar los resultados físicos y financieros de los programas, obtenidos durante el periodo comprendido del 1º de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal correspondiente. Asimismo, el Ejecutivo Federal, en los primeros días del mes de junio del año, deberá presentar, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del año anterior para ser objeto de su fiscalización superior.

ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2001

ENTORNO MACROECONÓMICO

En los Criterios Generales de Política Económica para el año 2001 se pronosticó un crecimiento del producto interno bruto de 4.5 por ciento, que contrastó con la disminución de 0.3 por ciento en términos reales, respecto al año 2000, como resultado de una contracción de 3.5 por ciento del sector industrial y de incrementos de 2.5 y 1.1 por ciento en los sectores agropecuario y de servicios, respectivamente.

En el sector industrial, la minería decreció 0.6 por ciento, la industria manufacturera lo hizo en 3.9 por ciento y la construcción en 4.5 por ciento, en tanto que la generación de electricidad, gas y agua fue el único sector que registró crecimiento, con 1.7 por ciento. En tal virtud y según reporta la Cuenta Pública de 2001, la desaceleración económica propició una pérdida de 383 mil empleos, de los cuales 313 mil correspondieron a puestos permanentes.

Por su parte, la inflación observó una tendencia decreciente con respecto al año anterior, al ubicarse en una tasa anual de 4.4 por ciento, esto es, 2.1 puntos porcentuales menor a la meta estimada para el periodo.

Respecto al tipo de cambio y las tasas de interés nominal promedio, registraron niveles inferiores al pronóstico, en el primer caso, al ubicarse en 9.34 pesos por dólar, inferior al estimado de 10.10; y en el segundo caso, al promediar en el año 11.3 por ciento con un cierre de 6.75 por ciento al final del periodo.

Por su parte, el déficit de la balanza comercial sumó 9 729 millones de dólares, monto superior al de 8 003 millones registrado en 2000. El déficit comercial se deriva de operaciones de comercio exterior que acumularon exportaciones por 158 547 millones de dólares en 2001 e importaciones por 168 276 millones de dólares en el mismo año.

Respecto al precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo, la cotización anual se ubicó en 18.57 dólares, superior en 0.57 dólares al pronóstico realizado pero inferior en 6.07 dólares al registrado en el año anterior. Sin embargo, la plataforma de exportación de petróleo resultó menor en relación con el estimado de 1 825 miles de barriles diarios al ubicarse en 1 755 miles de barriles diarios.

BALANCE PRESUPUESTARIO

En 2001, el balance presupuestario mostró un déficit de 43 430.1 millones de pesos (mdp) como resultado de una captación de ingresos del orden de 1 billón 271 646.3 mdp y de un gasto neto pagado de 1 billón 315 076.4 mdp, con lo cual el déficit presupuestario representó un monto equivalente a 0.75 por ciento del PIB, superior en 0.08 puntos porcentuales al programado y menor en 0.31 por ciento al registrado el año previo.

Respecto al balance primario presupuestal, que resulta de comparar la diferencia entre ingresos y egresos totales del gobierno federal y los organismos, excluyendo el pagos de intereses de la deuda pública, se tiene un superávit de 144 630.5 mdp, cifra menor en 3.9 por ciento real con relación al año anterior. Cabe señalar, que como porcentaje del PIB los ingresos presupuestarios representaron 22.03 por ciento y el gasto neto devengado 22.99 por ciento, por lo que fueron superiores a los programados para el año 2001, de 21.24 y 22.20 por ciento, respectivamente.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001 estimó una captación de 1 billón 302 496.8 mdp, de los cuales se lograron recabar 97.6 por ciento, por lo que en términos absolutos las disponibilidades de recursos fueron menores en 30 850.5 mdp. Sin embargo, se puede apreciar un crecimiento real de 2.3 por ciento con relación al ejercicio fiscal anterior. Por lo tanto, las percepciones del sector público presupuestario se ubicaron en 1 billón 271 646.3 mdp, de los cuales, 74 por ciento corresponden a ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal, y 26 por ciento a entidades de control presupuestario directo.

En ingresos tributarios se obtuvo una recaudación de 654 870.2 mdp, cifra menor en 11 177.8 mdp con referencia a la estimación original, siendo los impuestos especial de producción y servicios y de importación los que muestran las afectaciones y los impuestos sobre la renta, al valor agregado y sobre automóviles nuevos los que registran incrementos importantes. En ingresos no tributarios se registra una captación de 284 244.3 mdp, menor en 2 114 mdp en relación con lo programado, motivados por menores captaciones por derechos de hidrocarburos y desincorporaciones.

No obstante, se debe reiterar que los ingresos del gobierno federal registran un incremento anual real de 2.6 por ciento con respecto al año 2000, que se sustenta principalmente en el dinamismo mostrado en los impuestos sobre la renta, al valor agregado y de producción y servicios. En cuanto a los ingresos provenientes de las entidades de control presupuestario directo, éstos ascendieron a 332 531.8 mdp, por lo que se tiene una menor captación de 17 558.7 mdp con relación a lo programado, resultado de la disminución observada en Pemex de 19 854 mdp y de 1 106.8 mdp en la CFE, siendo el ISSSTE y Luz y Fuerza del Centro los que logran captar recursos adicionales a lo programado.

A su vez, 33.2 por ciento del total de ingresos presupuestarios del sector público se relacionan con actividades petroleras, hasta por un monto de 422 215.7 mdp, y el restante 66.8 por ciento con actividades no petroleras.

■ GASTO PÚBLICO PRESUPUESTARIO

POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001, autorizado por la Cámara de Diputados, se asignó al sector público un monto total de 1 billón 361 886.5 mdp, de los cuales, 948 410.5 mdp correspondieron al gasto programable y 413 456 mdp al gasto no programable.

El gasto neto total del sector público en 2001 reporta un ejercicio de 1 billón 327 488.1 millones de pesos, que representan 97.5 por ciento con relación al presupuesto autorizado, esto es, existe un subejercicio de 34 678.4 mdp. Cabe señalar que, por cada peso erogado por el sector público, 70.6 centavos se destinaron al gasto programable, con una participación de 58.6 centavos en gasto corriente y 12.0 centavos en gasto de capital, así como de 29.4 centavos para cubrir erogaciones del gasto no programable.

En el gasto programable, las erogaciones aplicadas en servicios personales absorben 30.9 centavos de cada peso del gasto neto total del sector público, al registrar un monto de 41 064.8 mdp, ello a pesar de reportar un subejercicio de 1 848.6 mdp, en tanto que para inversión física directa sólo se asignaron 8.3 centavos por cada peso

del presupuesto ejercido, situación que resulta aún más preocupante cuando se observa la existencia de un subejercicio de 26 062.7 mdp, lo que representa una caída de 0.7 por ciento con respecto al ejercicio 2000.

En el gasto no programable se muestra un ejercicio menor de 23 481.8 millones de pesos que resultan, principalmente, de la disminución de erogaciones para cubrir el monto del servicio de la deuda pública y de menores recursos para atender adeudos fiscales de años anteriores (Adefas).

POR CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Los poderes y órganos autónomos, Legislativo, Judicial, órganos electorales y Comisión Nacional de los Derechos Humanos participaron con 1.8 por ciento del total del gasto neto devengado del sector público en 2001; la administración central erogó 38.9 por ciento; las empresas de control presupuestario directo 29.9 por ciento; y el gasto no programable 29.4 por ciento.

Sin embargo, el presupuesto aprobado fue objeto de modificaciones en el transcurso de 2001, por una parte con ajustes trimestrales que acumulan 16 251.1 mdp, aplicados bajo el argumento gubernamental de captación de menores ingresos por venta de petróleo, en tanto que, de manera contradictoria, la SHCP realizó adecuaciones adicionales por un monto de 12 802.6 mdp. Con lo anterior, el presupuesto modificado se ubicó en 1 billón 358 418.0 millones de pesos, esto es, menor en 3 448.5 mdp al autorizado por la Cámara de Diputados, que da como resultado un subejercicio de 31 229.63 mdp.

Dichas modificaciones presupuestarias otorgaron incrementos a los ramos administrativos 06 (Hacienda y Crédito Público) y 08 (Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) por 4 330.7 y 1 722.5 mdp, respectivamente, y al ramo general 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), de 9 839.1 mdp. En tanto que se afectaron las asignaciones del ramo administrativo 20 (Desarrollo Social) y de los ramos generales 19 (Aportaciones a la Seguridad Social), 23 (Provisiones Salariales y Económicas) y 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos).

Referente al gasto no programable, las modificaciones al Presupuesto significaron mayores aportaciones a las participaciones a

entidades federativas por 3 353.9 mdp y una reducción de 5 331.6 mdp en los conceptos correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

Se debe señalar que el Proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo Federal asignaba al gasto programable un monto de 924 189.6 millones de pesos, mismo que fue ajustado por la Cámara de Diputados con un incremento de 24 320.9 millones de pesos; sin embargo, se registró un subejercicio de 11 196.5 mdp, que sumados a los 23 481.7 mdp del gasto no programable, acumulan la cantidad de 34 878.2 millones de pesos.

POR CLASIFICACIÓN

FUNCIONAL

Del total del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001 se aplicó 61.94 por ciento para atender funciones de Desarrollo Social, 25.89 para funciones productivas y 12.17 por ciento a la función de gestión gubernamental.

En la función de desarrollo social se registró un subejercicio de 4 992.1 mdp, que afectó los rubros de educación con un ejercicio menor de 4 237.0 mdp; seguido por el de desarrollo regional y urbano, con 1 017.9 mdp; laboral, con 529.7 mdp; abasto y asistencia social, con 355.4 mdp; y salud, con 241.7 mdp, siendo la función de seguridad social la que compensa la función al reportar un ejercicio superior de 1 389.6 mdp.

Las dependencias y entidades que participan en funciones productivas reportan un subejercicio de 3 988.3 mdp. Las funciones de comunicaciones y transportes y las referidas al sector agropecuario y pesca muestran las afectaciones más importantes, de -4,007.4 mdp y de -976.1 mdp, respectivamente.

El análisis del comportamiento presupuestario de las funciones de gestión gubernamental muestra también un subejercicio de 2 216.2 mdp; la función de medio ambiente registra la caída más significativa al reportar un gasto menor de 1 521.6 mdp.

En general, se debe destacar que la Cuenta Pública del Gobierno Federal 2001 reporta un subejercicio de 34 678.4 mdp, de los cuales, 32.3 por ciento se concentra en los tres niveles de clasificación funcional del gasto programable y 67.7 por ciento en el renglón del gasto no programable.

**PROCESO DE SOLVENTACIÓN
DE OBSERVACIONES DE LA CUENTA
PÚBLICA FEDERAL 2001**

El 31 de marzo de 2003, el auditor superior de la Federación rindió, ante la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Cámara de Diputados, el Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2001. Dicho documento contiene los productos de la investigación de los actos u omisiones que implican alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión financiera del ejercicio fiscal 2001, los que, en consecuencia, permiten determinar los daños y perjuicios que afectan a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las sanciones pecuniarias correspondientes; así como promover las acciones de responsabilidad y presentar las denuncias y querellas penales.

En la presentación de los resultados de las auditorías seleccionadas, se informó que se realizaron 355 investigaciones que derivaron en 3 023 observaciones con 4 113 acciones promovidas. De las acciones promovidas, 3 118 corresponden a acciones preventivas y 995 a acciones correctivas, que incluyen irregularidades hasta por un monto de 339 456.2 mdp, cantidad que representa casi 30.0 por ciento del presupuesto aprobado para ese ejercicio fiscal y significa más de 10 veces de lo registrado por esos conceptos en el último año de Ernesto Zedillo.

Asimismo, el monto total de las irregularidades se desagrega en 218 657.3 mdp en observaciones “por errores de registro” y 120 798.9 mdp de efecto económico con posible aplicación de medidas de resarcimiento al erario público, dentro de las cuales corresponden al Fobaproa-IPAB observaciones con posible impacto resarcitorio por 45 409 mdp. En términos desagregados, las irregularidades detectadas por sector se distribuyen en 197 856 mdp en energía y 131 443.1 mdp en hacienda y crédito público, que en conjunto representan 97 por ciento del total. El resto en los sectores se ubican de medio ambiente, comunicaciones y transportes, educación, entidades de control sectorial, agricultura, ganadería y desarrollo rural, ramo 33 y desarrollo social, entre otros.

En general, del monto total reportado por 339 456.2 millones de pesos, 64.4 por ciento corresponden a observaciones por criterios

contables de registro y revelación, 13.4 por ciento al Fobaproa-IPAB y 22.2 por ciento por inobservancia de la normatividad, con efectos económicos que implican repercusiones desfavorables en las finanzas públicas del gobierno federal y en la consecución de los objetivos establecidos en los programas.

*OPERACIONES NO REVELADAS ADECUADAMENTE
CONFORME A PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL*

La Auditoría Superior de la Federación determinó que fueron reconocidas o aclaradas, por los entes fiscalizados, 99.8 por ciento de las observaciones-acciones determinadas, correspondientes a este grupo de operaciones, por lo cual sólo se encuentran pendientes por solventar 540.4 mdp de un monto inicial de 218 657.3 mdp. De esta manera, parecería que quedan sin efecto posibles acciones correctivas que deberían ser aplicadas a entidades: Pemex, por 156 570.7 mdp; Nafin, por 14 565.0 mdp; SAT (SHCP), por 22 201.6 mdp; CFE, por 24 745.5 mdp; y otros menores por 574.5 millones de pesos.

FOBAPROA-IPAB

Las observaciones que se derivaron de la revisión de las operaciones y obligaciones del Fobaproa-IPAB, reportan un efecto económico por 45 409.1 mdp, a valor histórico. De éstas, corresponde a Bancomer 32.0 por ciento; Banorte, 5.1; Bital, 11.3; Banamex, 4.3; Banco del Atlántico, 30.6; Banco Obrero, 0.2; y Banca Unión, 16.5 por ciento. Cabe señalar que las operaciones reportadas de Bancomer, Banorte y Banamex incluyen créditos relacionados del Grupo SIDEK-SINAM-SITUR por 3 099.3 mdp.

En el Informe de Avance de Solventación de Observaciones, del pasado 21 de enero, se reporta un monto solventado de 18 362.4 mdp, y como no solventada la cantidad de 25 896.0 mdp; en proceso de análisis, 1 150.7 mdp, correspondientes al Banco del Atlántico. Respecto al monto no solventado corresponde a Bancomer 47.37 por ciento, a Banorte 6.61, a Bital 18.86, a Banamex 7.46 y al Banco del Atlántico 19.69 por ciento, quedando solventadas las observaciones de los bancos Obrero y Unión. El monto total no solventado con acción de la Auditoría Superior de la Federación, 25 896.00 mdp, se integra por los siguientes conceptos, en millones de pesos:

Créditos en litigio que sufran evicción que fueron adquiridos	16 177.10
Créditos menores que no debieron incluirse en la compra de la cartera	1 764.10
Créditos relacionados no manifestados por el banco (confirmado por la CNBV)	2 854.80
Pérdidas del banco condonadas y no pagadas por el Grupo Financiero GBM (Atlántico)	5 100.00
Total	25 896.00

Cabe aclarar que, el monto no solventado registra un valor, al 30 de septiembre de 2003, de 69 620.7 mdp.

OBSERVACIONES POR INCUMPLIMIENTO

DE LA NORMATIVIDAD

Referente a las observaciones realizadas a Pemex, Nacional Financiera, SAT, Comisión Nacional del Agua, P.M.I. Comercio Internacional, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Casa de la Moneda, Banobras, IPN, IMSS, ISSSTE, ramo 33 y otros, por un total de 75 389.8 mdp, se tienen solventados 58 238.0 mdp, una recuperación de 1 447.5 mdp, no solventado con acción promovida por la Auditoría Superior 726.2 mdp, y registrados como pendientes de solventar 14 978.1 mdp.

**ASPECTOS GENERALES DE LAS IRREGULARIDADES
DETECTADAS EN LA CUENTA PÚBLICA 2001**

La situación actual que reporta el Informe de solventación de las observaciones derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2001, indica que del total del efecto económico que resultó de las observaciones realizadas, 86.9 por ciento fue totalmente recuperado y/o reconocido por los entes fiscalizados, los cuales procedieron a realizar las acciones de corrección correspondientes por lo que quedaron solventadas “satisfactoriamente”; 7.7 por ciento no fue solventado, por lo que la Auditoría Superior de la Federación ha iniciado las acciones procedentes, principalmente las que corresponden al Fobaproa-IPAB; 0.4 por ciento fue objeto de recuperación; y aún se

encuentra pendiente de solventar un monto equivalente a 4.9 por ciento del total observado.

Sin embargo, si bien la afectación al erario público resulta una tarea fundamental que todo gobierno debe erradicar, la incompetencia, el incumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, el uso indebido de atribuciones, la aplicación discrecional de políticas y otras que atentan contra los propósitos de desarrollo y crecimiento económico del país requieren ser atendidas por los legisladores para orientar acciones legales que eliminen tales conductas.

Derivado de lo anterior y aun considerando la corrección de las observaciones, el Informe de Resultados y los informes de Avance de Solventación de Observaciones reportan acciones que muestran la falta de acatamiento de diversas disposiciones legales que, por lo mismo, ameritan la aplicación de las sanciones correspondientes. Por ello, a continuación se presenta un panorama general de las principales irregularidades detectadas por la Auditoría Superior de la Federación y por la revisión propia de la Cuenta Pública:

- Registro de un subejercicio presupuestal por 34 678.4 mdp.
- Modificaciones al Presupuesto de Egresos, que en principio significaron una reducción de 16 251.1 mdp, en tanto que, de manera contradictoria, se realizaron adecuaciones adicionales por 12 802.6 mdp.
- Reducciones presupuestarias que afectaron sensiblemente proyectos de inversión de la administración pública centralizada, principalmente en agricultura, comunicaciones y transportes, medio ambiente y recursos naturales, así como de entidades de control presupuestario directo, CFE, Pemex e IMSS.
- Las modificaciones presupuestarias otorgaron incrementos a la SHCP por 4 330.7 mdp, que se destinaron en 72.0 por ciento como aportaciones a fideicomisos e instituciones financieras, las cuales no se reportan a detalle en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001.
- Transferencias realizadas por la SHCP, a través de la Casa de la Moneda, al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, al Bancomext, al Banjército, al Patronato del Ahorro Nacional y a Nacional Financiera, cuya aplicación se desconoce.

- Utilización de fideicomisos para la recaudación de impuestos, lo cual resta transparencia al proceso de tributación, en particular los que corresponden a la obtención de derechos de trámite aduanero, donde se documentó que no se enteraron a la Tesorería de la Federación 2 250.8 millones de pesos.
- No existe un área especializada que se encargue de consolidar, controlar y evaluar los pasivos contingentes, con el fin de dar seguimiento a su sustentabilidad fiscal en el corto y mediano plazos.
- La SHCP registra como pasivos contingentes obligaciones tales como Fobaproa y Pidiregas por un monto igual a 313 932.4 mdp, que por su naturaleza son compromisos reales para el sector público presupuestario (deuda directa) y se omiten, en el registro de contingentes, pasivos que deberían estar clasificados como tales (IPAB y pensiones: 914 198.5 mdp).
- Irregularidades detectadas por pagos indebidos y que refieren a la compra de la cartera de Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)-Bancomer, Banca Unión, Banco Obrero, Serfín y Banco del Atlántico, Grupo Camino Real, principalmente, las cuales representan 45 mil millones de pesos y existe el riesgo de que los pagarés de este rescate, que se vencen en 2005, tengan que asumirse como deuda pública.
- El impacto económico estimado de la deuda neta del IPAB asciende a 920 270.8 mdp, a valores de diciembre de 2002.
- Quitas, condonaciones, castigos y quebrantos que los bancos han aplicado a la cartera originadora de flujos fideicomitida en Bancomer, Banorte, Bital y Banamex, sin contar con información de montos, fechas, causas del origen y responsables de la autorización, así como de las políticas de cada banco.
- Proceso de capitalización y saneamiento de Banco del Atlántico, S.A., donde se incluyeron indebidamente 8 825 créditos como originadores de flujos por la cantidad de 4 605.7 mdp, que al 31 de diciembre de 2002 ascenderían a 14 128.8 mdp. De los créditos incluidos en la cartera originadora de flujos denominados en UDI y de los descontados por 1 578.8 y 5 010.8 mdp, respectivamente, al 31 de diciembre de 2002, no se tuvo evidencia de su regularización.

- La SHCP y la Secodam no tuvieron la capacidad para dotar de rumbo a las acciones de gobierno, al no validar los indicadores estratégicos y de gestión, lo que impidió articular y alinear parámetros, propiciando su multiplicidad y desequilibrio.
- La actuación en el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., respecto a los Acuerdos para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero y de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, determina incumplimientos por faltantes documentales en la integración de los expedientes de crédito cuantificados en 2.2 mdp.
- Afectación inconstitucional de los derechos de los trabajadores al promover jubilaciones anticipadas y despidos injustificados.
- Proceso de transformación del Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi), debido a la falta de comprobaciones en el gasto autorizado y de las aportaciones mayores a las establecidas en el Decreto por el que se transforma el Pahnal en Bansefi.
- Deficiente administración del proceso de liquidación del Banco Nacional de Comercio Interior, que provocó irregularidades recurrentes, entre ellas: deficiencias en el otorgamiento y administración de la cartera de crédito y en la aplicación de los programas de apoyo a deudores de la banca; e incumplimiento de las obligaciones fiscales. Se observa una falta de supervisión eficiente y eficaz por parte de la SHCP y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Actuación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., por disponer y amortizar créditos superiores a los autorizados por la SHCP.
- El Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito no administró ni controló la cartera transferida de manera adecuada y carece de políticas claras para la recepción de las carteras transferidas y de registros contables oportunos.
- El Órgano Interno de Control del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito emitió resolución de abstención de sancionar a los servidores públicos involucrados en el pago indebido de compensaciones.

- El INEGI no realizó el VIII Censo Agropecuario, lo que originó que incumpliera el principio de comparabilidad en el tiempo y en el espacio establecido por la ONU y que no se generara información actualizada sobre las actividades de los productores agrícolas, ganaderos y ejidales.
- Incumplimiento de Nafin de la instrucción de la SHCP de desendeudarse, al contratar deuda interna y por no haber revelado en los estados financieros saldos de créditos autorizados pendientes de disponer.
- Tesofe y la Administración General de Aduanas no identificaron traspasos por depósitos en cuentas aduaneras vencidas y los extemporáneos efectuados por Bancomer, Bital y Banamex-Accival que no se han determinado, ni cobrado las actualizaciones y recargos correspondientes.
- Transferencias realizadas por las secretarías de Relaciones Exteriores, Salud, Marina, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Energía, así como por la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, el Instituto de Investigaciones Eléctricas, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias y Sedesol a la Presidencia de la República para apoyar sus gastos de operación para la creación de unidades administrativas y que no se encuentran debidamente documentadas.
- Inexistencia de registro de las transferencias otorgadas a la Presidencia de la República, dado que sólo se reporta el total de los recursos autorizados por 1 756.2 mdp, de los cuales se ejercieron 1 651.3 mdp, esto es, un monto inferior de 6.0 por ciento.
- Ejercicio de 15.1 mdp por parte de la Presidencia de la República para la remodelación e instalación en la residencia oficial de Los Pinos (Residencia “Miguel Alemán”, casa anexa y caballerizas).
- Transferencias de recursos federales que como donaciones se otorgaron a organizaciones civiles por parte de las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Transportes, las cuales no cubrieron el requisito de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados; asimismo, no se informó en la Cuenta Pública el monto y los beneficiarios de las mismas.

- Pagos que indebidamente causaron la Segob y la SCT por concepto de prestaciones laborales de los servidores públicos de la dependencia y personal de honorarios.
- Creación tardía del Instituto Nacional de las Mujeres, por la ineficacia y retardo de la SHCP para comunicar la clave programática presupuestaria, la unidad responsable y el presupuesto autorizado hasta el mes de junio, a pesar de que el organismo se creó por decreto publicado el 12 de enero de 2001.
- Falta de planeación de Sagarpa para apoyar el Programa de Impulso a la Producción de Café e incumplimiento del mandato de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados de concluir el levantamiento del padrón cafetalero.
- El destino de las transferencias realizadas al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero, presenta diferencias en conceptos e importes en relación con lo reportado en la Cuenta Pública, debido a que los administradores de los ingenios no aplicaron los recursos fiscales conforme a los importes que para cada concepto autorizó la Sagarpa.
- Falta de diagnósticos y evaluaciones de la Sagarpa en los programas de sanidad vegetal y animal, que motivó el retraso de los subsidios, lo cual afectó la operación y la obtención de los resultados estimados.
- Negativa de la SHCP para la aprobación de un proyecto destinado a la construcción de un edificio que albergará a tres especialidades de ingenierías en la Universidad Autónoma Chapingo.
- Retraso en el inicio de los programas especiales de la Sagarpa, como son Alianza para el Campo y los proyectos de la Comisión Nacional del Agua.
- Falta de apoyos presupuestarios por parte de la SHCP al Programa de Inversiones de Productora Nacional de Semillas.
- Bajo desempeño operativo de la SCT para cubrir los rezagos registrados en la cobertura de construcción, conservación, reconstrucción y modernización, debido a los reducidos niveles de inversión y a la falta de una adecuada planeación y coordinación de acciones entre los niveles de gobierno federal y estatal.
- La SCT recibió recursos para realizar los pagos por concepto de indemnizaciones por los terrenos de los municipios de

Atenco y Texcoco, en los que se construiría el nuevo aeropuerto de la ciudad de México, los cuales no fueron ejercidos; sin embargo, no se efectuaron los reintegros correspondientes.

- Menor gasto en los fondos de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas por reducciones aplicadas por la SHCP.
- Irregularidades detectadas en la Confederación Deportiva Mexicana que resultan del otorgamiento de bonos de productividad, falta de transparencia en la adquisición de equipo deportivo y el no reintegro a la Tesoro de los recursos no ejercidos.
- Ineficiencia del Consejo Nacional de Fomento Educativo por los desfases en el cumplimiento de las metas anuales; los paquetes de útiles escolares se entregaron entre tres y siete meses después de iniciado el ciclo escolar; las secretarías de Educación estatales no participaron en los procesos de focalización y selección de las escuelas por atender; y mostró un ejercicio de sólo 51.3 por ciento del total de los recursos crediticios.
- Reducción inicial por 50 millones de pesos al programa Salud para Todos, aplicada por la SHCP.
- Baja cobertura del Programa de Calidad Integral y Modernización (Cimo) al atender a 2.4 por ciento de las 680 000 empresas objetivo y a 47.1 por ciento de las 35 360 empresas que se propuso en el Presupuesto de Egresos 2001. La STPS incurrió en deficiencias de operación y control de los procesos de capacitación, así como en la inobservancia de la normatividad.
- Dotación insuficiente de recursos financieros y humanos a la Comisión Nacional de Áreas Protegidas y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para resguardar las áreas naturales protegidas.
- Actuación limitada de la Semarnat para rehabilitar estructuras hidráulicas a fin de mantener la capacidad de abastecimiento y no cumplir la meta debido a las reducciones líquidas aplicadas por la SHCP.
- Sedesol no contó con el padrón de productores beneficiarios del programa Crédito a la Palabra, lo que provocó que se otorgaran apoyos a personas que no cumplieran el perfil para ser beneficiarias. Asimismo, la falta del padrón incidió para que

sólo se contara con el reporte consolidado de 295 470 de los 629 566 campesinos temporaleros reportados en la Cuenta Pública de 2001.

- En el Programa de Coinversión Social de Sedesol los indicadores utilizados no permiten evaluar los objetivos, debido a que se refieren a apoyos a las organizaciones de la sociedad civil, lo que no corresponde a un indicador estratégico que mida los efectos de esos apoyos en los beneficiarios.
- Instrucción de la SHCP a la Sedesol para no incluir nuevas familias ni sustituir las bajas aplicadas en el padrón del Programa Tortilla, con lo cual los apoyos otorgados disminuyeron 54.3 por ciento, al pasar de 2 301.0 miles de familias en 1995 a 1 051.0 miles de familias en 2001.
- Falsa declaración de Diconsa, en el sentido de que el menor ejercicio presupuestario fue resultado de la baja demanda de productos básicos por parte de la población objetivo.
- Incumplimiento del Fondo Nacional de Fomento al Turismo para realizar su objetivo de apoyar con financiamiento a la oferta turística, ya que no otorgó ningún crédito en el periodo 1999-2001.
- Nulos avances de las acciones contenidas en el Programa Nacional para la Transparencia y Combate a la Corrupción, dado que con respecto a la honradez del gobierno federal la percepción ciudadana no observa una situación de mejora, sino prácticamente un equilibrio entre quienes consideran estar igual o mejor que antes y aquellos que dicen estar igual o peor.
- Irregularidades presentadas en la aplicación de las aportaciones federales para entidades y municipios, como diferencias mayores entre el presupuesto inicial y lo pagado, obras terminadas y no utilizadas o no contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal, pagos indebidos, autorización de precios extraordinarios sin la justificación técnica, trabajos de mala calidad, entre otros.
- Ausencia de medidas concretas para fortalecer la seguridad nacional, siendo el caso de que la Secretaría de la Defensa Nacional ni siquiera tiene la capacidad para llevar un correcto registro de las armas de fuego en poder de particulares, desconoce la situación que guardan los permisos, y sólo realiza

visitas de inspección y vigilancia a los eventos que programan las asociaciones y clubes.

- Desempeño de la Secretaría de Seguridad Pública de forma inadecuada al autorizar empresas de seguridad privada, permisos de portación de armas de fuego y otorgamiento de donativos que no se previeron en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001.
- Pemex no reveló como pasivo en sus estados financieros consolidados compromisos vigentes de la deuda restructurada y capitalizada en 1990 a favor del gobierno federal y de los pasivos del fideicomiso Pemex Project Funding Master Trust (Master Trust), beneficiario único y solidario responsable de los financiamientos que obtenga el citado fideicomiso.
- Pemex, indebidamente, está dando el tratamiento contable de Pidiregas, a todos los proyectos de infraestructura de largo plazo financiados por el Master Trust.
- Constitución de diversas empresas filiales en el extranjero por parte de Pemex, como la empresa Pemex Finance Ltd., sin informar de manera amplia sobre sus objetivos, balances presupuestarios y financieros. El manejo de las empresas filiales de Pemex en el extranjero no es transparente y no se encuentra debidamente reglamentado.
- Pemex no consolidó en sus estados financieros, la información financiera y los resultados de operación de Pemex Capital, Inc., y de P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
- Pagos improcedentes y cuantificación incorrecta de volúmenes de obra en Pemex-Exploración y Producción y en Pemex-Refinación, en tanto que en Pemex-Gas y Petroquímica Básica se detectó que existía un desfase en la cancelación de un fideicomiso que desde el 18 de febrero de 1999 cumplió con sus fines, lo cual ha originado pagos adicionales por comisiones pagadas al fiduciario.
- Proceso de descapitalización de Pemex-Petroquímica que la orienta a ser el próximo paquete de desmantelamiento de la industria petrolera nacional.
- P.M.I. Comercio Internacional no atiende cabalmente sus atribuciones dado que comercializa crudo con empresas no refinadoras. A su vez, el cobro y registro de las operaciones

realizadas con Deer Park Limited Partnership, asociada con Shell, no se hizo conforme a la normatividad dado que se comercializaron 17.7 miles de barriles de crudo tipo Olmeca cuando el contrato especifica crudo tipo Maya.

- Mayor ejercicio en servicios personales en Pemex, bajo el argumento de la necesidad de homologar los sueldos de los funcionarios mayores de la entidad y para dar suficiencia presupuestaria para el pago de los 2 188 empleados que se contrataron en 2001.
- La CFE no presentó en su información financiera pasivos contraídos y contingentes por 24 745.5 mdp.
- El saldo de la deuda neta del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) ubicó el monto del endeudamiento en 121 900 mdp, que representa 2.11 por ciento del PIB, porcentaje que es superior a las asignaciones otorgadas a los ramos del gasto programable, con excepción del ramo 33, que comprende las aportaciones federales para entidades y municipios.
- Falta de transparencia y registro indebidos en la Lotenal y por las transferencias efectuadas para apoyar la creación del Fideicomiso “Transforma México”, sin determinar objetivos y beneficiarios.
- Falta de médicos en 108 unidades médicas rurales y de dos enfermeras en cada una de las 3 474 de esas unidades, lo cual viola las Reglas de Operación del Programa IMSS-Solidaridad, así como del subejercicio presupuestario por un monto de 60.2 mdp.
- Falta de registros efectivos de equipo instrumental y medicamentos en diversas unidades del Seguro Social, por lo que no se tienen condiciones para valorarlos debidamente. Asimismo se observaron pagos indebidos a contratistas y la omisión de penas convencionales en los contratos.
- El ISSSTE no recuperó las fianzas de garantía de los anticipos otorgados debido a errores en el fundamento legal de éstos y en las propias fianzas, así como el registro de gastos que carecen de la documentación comprobatoria y justificatoria como contratos y facturas de servicios.

De esta manera, se puede afirmar que los principios de transparencia, honestidad, honradez, eficacia, economía y eficiencia en el

manejo de los recursos públicos no han sido la base de actuación de las instituciones federales en el primer año del gobierno de Vicente Fox Quesada, y no se ha avanzado en la erradicación de la corrupción, ni promovido la administración sana de las finanzas gubernamentales con la consecuente afectación de las acciones prioritarias, orientadas a dar cauce a la modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas y de los programas de gobierno, en particular, de aquellos que se dirigen a otorgar apoyos a los sectores con mayores carencias económicas y a la consolidación de las empresas públicas.

No obstante, el proceso de revisión de la Cuenta Pública 2001 aún no concluye. Para ello se requiere que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados presente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, conforme lo dispone la fracción III del artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Asimismo, que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 45, numeral 5, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicite a las comisiones ordinarias opinión fundada, si la hubiere, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001 y que aquélla proceda de inmediato a elaborar el dictamen respectivo.

De esta manera, el dictamen de la Cuenta Pública 2001 deberá presentarse ante el pleno de la Cámara de Diputados con objeto de que lo conozca y resuelva lo conducente, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**POLÍTICA INTERIOR
Y REFORMA DEL ESTADO**

REFORMA DEL CONGRESO, REFORMA DEL ESTADO

IVÁN GARCÍA SOLÍS ■

Las reformas al Poder Legislativo federal son un componente esencial para la transición política en el México contemporáneo, ya que es el órgano más representativo del Estado, en el que se encuentra reflejada, si bien todavía con distorsiones, la pluralidad del electorado nacional.

Por otra parte, es el Congreso de la Unión, en su triple función de legislar, representar a la población y vigilar al Ejecutivo, el órgano idóneo para poner en práctica los principios de división y colaboración de poderes y de corresponsabilidad permanente.

Finalmente, es el Congreso la institución competente para realizar las reformas legales que sean necesarias para completar la transición a la democracia iniciada en 1988, y de la cual la alternancia en el Poder Ejecutivo sólo constituye una fase.

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que “el país requiere una nueva constitucionalidad”, la cual debe ser la base de un Estado democrático y social de derecho. ¿Qué tipo de nueva constitucionalidad debemos construir y qué papel le corresponde al Congreso en este proceso?

■ Diputado federal por el PRD. Presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Profesor normalista.

LA CRISIS TERMINAL DEL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO

Una de las decisiones políticas fundamentales del Constituyente de 1916-1917 fue reducir las facultades constitucionales y el poder político del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. De este modo, sentó la base más sólida del presidencialismo exacerbado sobre el que fue construido, a su vez, el sistema político autoritario que los ciudadanos repudiaron en las urnas en julio de 2000.

El argumento central de quienes con toda intención debilitaron al Congreso fue, y cuesta hoy creerlo, evitar la dictadura, a la que suponían originada en las tensiones entre Ejecutivo y Legislativo, consustanciales, por otra parte, a todo régimen democrático, tal como ocurrían cotidianamente en la República Restaurada. La trágica prueba del carácter erróneo del diagnóstico radica en el remedio, también errado, ya que en el resultante desequilibrio constitucional entre Congreso y presidente, el exceso de facultades constitucionales de éste condujo, en concurrencia con el partido de Estado, al desarrollo de esa degeneración del sistema presidencial conocida como el sistema político posrevolucionario.

Hoy la mayoría de los factores políticos que propiciaron el autoritarismo presidencial han sido superados, pero el régimen constitucional que les servía de base, sigue presente: un sistema presidencial que deposita un poder completo, el Ejecutivo, así como la jefatura del Estado, en un solo individuo: el presidente, sin los contrapesos institucionales, presentes en todas las democracias que cuentan con sistemas de este tipo, contrapesos que obliguen a este poder unipersonal, a conducirse con apego a los principios democráticos de diálogo, tolerancia y negociación.

Un sistema presidencial tradicional, como el vigente en México, no favorece dicha cooperación, ya que en éste el Ejecutivo determina unilateralmente su gabinete, y la política que aplica carece de suficiente motivación institucional para negociar el rumbo del gobierno con el Congreso, lo cual, en el marco de un electorado plural que no concede la mayoría a nadie, deriva en conflicto sistemático, como ha ocurrido en nuestro país desde 1997 hasta la fecha.

La Constitución de 1917 tiene el innegable e histórico mérito de haber elevado a la categoría de principios fundadores del Estado a

los derechos sociales, así como de haber recuperado el valor de la equidad, presente ya en el origen mismo de nuestras leyes fundamentales: los *Sentimientos de la Nación*. Estas características la convirtieron en vanguardia del derecho constitucional de su tiempo e inspiración clara de las constituciones posteriores a la segunda guerra mundial.

Hoy es preciso ahondar, desarrollar y actualizar esta vertiente de la carta de Querétaro en la nueva constitucionalidad a la que aspiramos, pero también es indispensable, y con urgencia, sustituir las reglas del viejo presidencialismo, ya peligrosamente inoperantes, por un nuevo diseño institucional que propicie el acuerdo entre la pluralidad de las fuerzas políticas, que obligue a las mayorías a comportarse democráticamente y a las minorías a actuar con responsabilidad, que combine eficacia con legitimidad, en suma.

Asistimos a la fase terminal de la larga crisis del sistema presidencial heredado de nuestro reciente pasado autoritario. En el plano de la convivencia política, la institución presidencial comenzó su declinación en 1968, cuando demostró que su carácter autoritario ya no servía para mantener una gobernabilidad pacífica y legítima. Por otra parte, las crisis económicas recurrentes en México, tienen uno de sus orígenes precisamente en la incapacidad de la institución presidencial mexicana para adaptarse a los cambios del entorno internacional, así como en la carencia de contrapesos que corrijan sus excesos. La economía presidencial, como la calificó Gabriel Zaid, ha agravado y extendido la pobreza, la desigualdad y el atraso tecnológico y educativo, mientras que ha favorecido la concentración de la riqueza y los saberes. Este fracaso estructural del presidencialismo mexicano ha lastrado al país durante ya varios sexenios, desde el endeudamiento excesivo que caracterizó al gobierno de Luis Echeverría y la irresponsable petrolización a que condujo el país el régimen de López Portillo, hasta el peligroso estancamiento generado por la administración de Vicente Fox, pasando por la torpe integración a la economía estadounidense impuesta por Carlos Salinas, usurpador de la Presidencia.

Por si faltara algún elemento para descalificar al sistema presidencial heredado de la Constitución de 1917 tenemos, desde 1997, un serio problema de falta de cooperación entre poderes, agravado por la extraordinaria torpeza del actual titular del Ejecutivo Federal. Ante

ello, la respuesta automática de las fuerzas políticas de vocación autoritaria es, por absurdo que parezca, una mayor concentración de facultades en el presidente, así como la reforma del sistema electoral a efecto de propiciar todavía mayores sobrerrepresentaciones en el Congreso. Tal es, en esencia, la *receta* recomendada por el Fondo Monetario Internacional en el campo de las instituciones políticas, con el objetivo de lograr rápidamente las reformas económicas y fiscales de su propia agenda, aquí conocidas eufemísticamente como *reformas estructurales*.

Los resultados de unas y otras son visibles en países como Argentina, en donde, en nombre de la eficiencia gubernamental y atropellando la constitucionalidad de ese país, se otorgaron facultades legislativas autónomas al presidente Menem, quien estuvo así en posibilidad de aplicar el modelo económico que terminó por hundir la economía argentina y agravar la corrupción gubernamental.

A pesar de la legitimidad democrática de la elección presidencial de 2000, en México hemos padecido al presidente y al gabinete menos capacitados en muchas décadas, y no disponemos de las herramientas constitucionales más adecuadas que permitan corregir al Poder Ejecutivo, por ejemplo, en el caso de numerosos secretarios de Estado, quienes claramente deberían abandonar sus puestos, o en el caso del abusivo usufructo familiar de la institución presidencial. No basta, en consecuencia, con asegurar la limpia elección del presidente de la república.

Como ya hemos afirmado, la raíz de la ineficacia del sistema presidencial tradicional se encuentra en su incapacidad para involucrar a la pluralidad política en una toma democrática de decisiones y en su tendencia a enfrentar a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Quienes proponen encontrar la eficacia en la conformación artificial de mayorías parlamentarias favorables al presidente, o en el aumento unilateral de facultades de éste, olvidan que en un país plural, como México, las decisiones sin suficiente representatividad, como las tomadas por Carlos Salinas, Ernesto Zedillo o Carlos Saúl Menem, casi siempre fracasan, incluso cuando su escasa legitimidad les permite llegar a aplicarse. Las deficiencias del sistema presidencial tradicional no se resuelven con más presidencialismo, sino con instituciones que propicien la corresponsabilidad entre poderes y el gobierno por negociación.

El urgente cambio de régimen exige de suyo una transformación integral de las funciones con que cuenta actualmente el Congreso. Por lo tanto, merecen entrar a la discusión temas como: el procedimiento de aprobación de las leyes; el veto presidencial; el tipo de mayoría para aprobar leyes y decretos, así como para la conformación de comisiones de investigación; las innovaciones en materia de la facultad fiscalizadora y de control del Congreso; la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Congreso y los mecanismos de enlace e información con las dependencias del Ejecutivo Federal para posibilitar la efectiva rendición de cuentas; la revisión del estatuto de los legisladores, en lo que toca a los derechos y obligaciones de los parlamentarios; la tipificación y prohibición del tráfico de influencias de legisladores gestores o litigantes; la creación de un código de ética de los legisladores; el fortalecimiento de las relaciones entre el Congreso y la sociedad y el establecimiento de mecanismos constitucionales de democracia participativa como son el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato y la iniciativa popular.

Hasta ahora, la transición en México sólo ha abordado la demanda democrática, pero, a diferencia de otros países con antecedentes autoritarios, aquí no se ha tenido la capacidad de entrar a otro tipo de arreglos institucionales como es el de arribar a un nuevo Estado constitucional que permita sortear los problemas diversos que exigen actuación inmediata de la clase política de la mano de la sociedad.

En efecto, España, en su proceso de cambio pacífico, puso en la mesa de discusión no sólo el cambio de régimen político, sino también temas como la política de saneamiento económico, la reforma fiscal, el perfeccionamiento del gasto público, la política educativa y otros tópicos relevantes.

En nuestra realidad nacional, aun con un gobierno federal diferente, permanecen intocadas las fuerzas reales de poder como son el económico, el militar, los esquemas corporativos de los trabajadores del Estado y de la educación, así como de sindicatos obreros y de otro tipo.

Por ello, bajo la premisa de apoyar la conformación de un gobierno no tanto eficiente como inclusivo y legítimo, que responda a los grandes problemas nacionales, se propone revisar el esquema actual de preponderancia del poder presidencial sobre el Legislativo y Judicial, que ha resultado un fracaso como forma de gobierno.

LAS DISCUSIONES DE LOS ESPECIALISTAS

De manera reciente, auspiciado por la crisis terminal del presidencialismo autoritario, el estudio de nuevos modelos se ha tornado intenso: se discute, se propone, se exige. Arnaldo Córdova, por ejemplo, sostiene que la división de poderes, “ante los nuevos hechos, pide a gritos ser formulada y reconsiderada. Los cambios nos han superado sin que hayamos tenido el tiempo suficiente para adecuarnos teóricamente a la nueva realidad”.¹

Para el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, la inquietud o preocupación de cambiar el modelo presidencial es:

...porque en las últimas décadas, el equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente a favor del Ejecutivo; el Poder Legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales; el presidente de la república ha realizado atribuciones constitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político; y, los pesos y contrapesos constitucionales no han operado; y las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del Poder Ejecutivo.²

Así adquiere legitimidad, desde la academia, el cambio hacia un régimen distinto al actual. En abono al desprestigio del sistema presidencial, resultan útiles las palabras de un partidario del sistema parlamentario, el doctor Arturo Valenzuela, especialista en política latinoamericana, quien sostiene:

América Latina ha sido el continente de los caudillos, pero no en democracia, ya que el sistema presidencial ha generado líderes débiles cuyos gobiernos se han empantanado en una parálisis continua, producto de

¹ Arnaldo Córdova, *El Ejecutivo y el Legislativo en la reforma del Estado / Relaciones entre Gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Cecilia Mora-Donatto (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, p. 128.

² Jorge Carpizo McGregor, “¿Sistema presidencial o parlamentario?”, en *Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, julio-diciembre de 1999.

fuertes impasses entre quienes detentan la soberanía popular con la banda presidencial y los opositores igualmente celosos de sus prerrogativas. La experiencia reciente de América Latina nos muestra a qué grado puede quedar paralizado un país cuando las mayorías políticas ya no están con un gobierno fracasado, aunque ese gobierno perdure. Me refiero, por ejemplo, al caso de Alfonsín, que tuvo que irse de la presidencia antes del término de su mandato, al igual que Siles Suazo en Bolivia. Y hay que observar también las crisis recientes de la democracia en la región, como por ejemplo, el fracaso de Collor de Mello, en cierta medida, en Brasil, la debilidad de Alan García o de Sarney, el problema que ha tenido el Perú, el enfrentamiento entre Fujimori y el Congreso, que llegó a que el presidente disolviera a este último. O, a la inversa, el caso de Guatemala, donde Jorge Serrano trata de cerrar el Congreso y éste echa al presidente y se queda... *En resumen, el presidencialismo, en contextos multipartidistas o de fuertes crisis, atrapa a un país en una opción sin salida por un tiempo bastante largo.*

Por su parte, el director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diego Valadés, reflexiona sobre la pertinencia de instituir el gobierno de gabinete bajo la idea de que “la concentración del poder presidencial, asociada en muchas ocasiones a la jerarquía militar, tuvo consecuencias nocivas para las libertades individuales y públicas y un considerable déficit democrático en la zona”.³

De esta forma cobra carta de naturalización una reforma radical que tenga como eje la corresponsabilidad democrática, en donde los pesos y contrapesos anulen cualquier intento de autoritarismo, pero al mismo tiempo estimulen la cooperación entre poderes y entre fuerzas políticas para el cumplimiento eficaz, oportuno y democrático de las funciones y responsabilidades sociales del Estado.

Consideramos que la respuesta institucional a la pluralidad política de México radica ya sea en un régimen semipresidencial o, por lo menos, en un sistema presidencial acotado, en el que las facultades constitucionales de los poderes Legislativo y Ejecutivo se complementen, se coordinen, de modo que dichos poderes queden obligados a

³ Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 52, México, 2003, pp. 28 y 29.

la cooperación, y hagan eficaz lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió, ante la nueva pluralidad política, como gobernabilidad multilateral.⁴ En cuanto al régimen parlamentario, en el cual el gobierno surge directamente del parlamento, consideramos que, además de poco aceptable para la cultura política de los mexicanos, redundante también en una primacía excesiva del Ejecutivo, ya que se basa en la disciplina de los parlamentarios que eligen y mantienen al gobierno, disciplina que anula en los hechos cualquier contrapeso o vigilancia. Tanto en la teoría como en la práctica, el sistema parlamentario conduce a la virtual anulación de un principio que debe estar presente en cualquier república: la división de poderes. Por el contrario, el espíritu de nuestras propuestas se basa en la máxima del Barón de Montesquieu, hoy más vigente que nunca: *que el poder controle al poder*.

■ LAS PROPUESTAS

EL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL

El PRD propone que se avance en la instauración un nuevo sistema, como ya se dijo, con el propósito de cambiar de raíz las relaciones entre gobernantes y gobernados, bajo la concepción de un Estado democrático y social de derecho, que propicie un punto de encuentro entre el acto de autoridad y el ejercicio de las libertades individuales y colectivas, los derechos políticos, en un ambiente de transparencia. Una de las opciones para dicho cambio es el régimen semipresidencial, para cuya descripción teórica citamos al doctor en Derecho Parlamentario Ricardo Espinosa, quien señala:

⁴ “Si de la interpretación teleológica e histórica de los artículos constitucionales referidos se infiere que los valores e instituciones que el Poder Reformador protegió a través de la evolución reformativa mencionada, fueron aquellas que culminaron en la instauración de un sistema democrático en donde predominara la gobernabilidad multilateral, mediante el consenso de los partidos políticos, ha de concluirse que el establecimiento de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado de Morelos para aprobar leyes y decretos, como dispone el artículo 44 de la Constitución local, se halla dentro de los límites constitucionales que marca nuestra Carta Magna, en cuanto siendo incluyentes de la voluntad de los partidos minoritarios, permite la gobernabilidad multilateral”. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2000.

En este sistema el presidente es autónomo, pero comparte el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro procede del parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente. El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado –el presidente de la república– y un jefe de gobierno –o primer ministro. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la república surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la república nombra a este último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el parlamento. De este modo, si bien en el origen del jefe de gobierno se encuentra la confianza simultánea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi exclusivamente de esa mayoría. El primer ministro está comprometido en la lucha política cotidiana, de la cual está exento el presidente. El jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna. Por ello, desempeña una función de árbitro. El jefe de Estado tiene como función primordial garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, y dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. Por otro lado, existe el parlamento organizado en dos cámaras. Ambos surgen del sufragio universal: el parlamento no depende del jefe de Estado en términos de su elección, ni el jefe de Estado depende del parlamento. El gobierno surge de la Asamblea Nacional, que puede ser disuelta por el presidente de la república.⁵

El advenimiento de nuevas formas de convivencia política trae consigo modificaciones también sustanciales a diversas tareas que el Poder Legislativo posee en la actualidad, por lo que el marco normativo que se propone está dirigido, no sólo a establecer el régimen semipresidencial, sino hacer eficiente también los métodos de control y fiscalización, de rendición de cuentas y transparencia del quehacer legislativo.⁶ Mencionaré los ejes fundamentales del nuevo diseño constitucional:

⁵ Ricardo Espinosa Toledo, “Sistemas parlamentario, presidencial o semipresidencial”, en Cuadernos de Divulgación Ideológica, IFE, núm. 20.

⁶ La iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos constitucionales para crear un régimen semipresidencial fue presentada, ante la Mesa Directiva del Senado de la República, por el senador Raymundo Cárdenas el 30 de julio de 2003.

- Dividir el ejercicio del Poder Ejecutivo entre un presidente y un jefe de gobierno o jefe de gabinete.
- El presidente se ocupará predominantemente de la política exterior, del mando supremo de las fuerzas armadas, y mantendrá su derecho de iniciativa y de nombrar para su ratificación al jefe de gobierno. Podrá emplazar constitucionalmente al Legislativo para que resuelva sobre proyectos de ley presentados.
- El presidente se constituirá en árbitro del funcionamiento regular de los poderes, por lo que estará encargado de velar por el respeto a la Constitución, la independencia y soberanía nacionales.
- El jefe de gobierno será designado y removido libremente por el presidente, y ratificado por el Congreso. Este funcionario será el responsable de la administración pública y contará con la facultad de nombrar y remover a los secretarios de despacho, quienes también deberán ser ratificados por las cámaras.
- El jefe de gobierno será el único facultado para presentar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Al respecto se modifican las fechas para la presentación de esos proyectos, a efecto de que el Congreso disponga de tiempo suficiente para analizarlos.
- Por lo que hace a las facultades del Congreso, se concede a éste la potestad de expedir por mayoría calificada las leyes constitucionales de temáticas principales del Estado, como la electoral, laboral, organización de los poderes, energía, radio y televisión, entre otras.
- Se elimina la participación del Poder Ejecutivo en la integración de la Suprema Corte de Justicia y en la Procuraduría General de la República.
- Se fortalecen las facultades de control del Congreso mediante la ratificación del jefe de gobierno y secretarios, así como la posibilidad de citar a cualquier servidor público de la federación y de los órganos autónomos constitucionales; se facilita la integración de comisiones de investigación a propuesta de las minorías legislativas; se dirigen recomendaciones y preguntas por escrito al presidente de la república, al jefe de gobierno y demás funcionarios públicos incluyendo al procurador y a

los responsables de órganos autónomos de carácter constitucional; se reduce la mayoría legislativa necesaria para superar el veto presidencial.

- Como medida que también fortalece al Poder Legislativo, se propone establecer la reelección inmediata en ambas cámaras, en el marco de todo un conjunto de reformas tendientes a su democratización.
- Por lo que hace a la relación del Congreso con la sociedad, se plantea la realización de consultas entre expertos y representantes de sectores sociales que pudieran ser afectados por la legislación en estudio y se establecen las figuras de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

En este régimen, tanto el Ejecutivo como el Legislativo están obligados a cooperar, ya que, de otra forma, la actividad del Estado se resentiría extraordinariamente. También es posible propiciar aún más la cooperación, en este caso del Congreso, mediante reglas que castiguen un posible obstruccionismo de su parte, por ejemplo: facultando al presidente para realizar unilateralmente designaciones de funcionarios, si ocurriesen repetidas desaprobaciones de las cámaras; limitando tanto en número como en frecuencia la capacidad parlamentaria de censura al gabinete; estableciendo un procedimiento de agenda legislativa preferente para el Poder Ejecutivo, etcétera.

RÉGIMEN PRESIDENCIAL

ACOTADO

El régimen semipresidencial nos parece el más conveniente, pero no es la única alternativa posible. Como paso inicial en la construcción de instituciones que propicien el gobierno por cooperación y negociación, sería muy valioso un fortalecimiento bien diseñado de las facultades del Congreso, aun sin alterar la naturaleza del sistema presidencial, que radica en un presidente electo popularmente, en el cual se deposita la máxima autoridad del Poder Ejecutivo.

Este primer paso, como lo hemos mencionado, se sustentaría esencialmente en una reforma integral del Congreso, basada en los avances del derecho parlamentario y las nuevas concepciones sobre la democracia. Los ejes fundamentales del nuevo derecho parlamentario democrático que proponemos son:

- a) La libertad *del* parlamento, es decir, el fortalecimiento de sus facultades frente a los otros poderes, especialmente el Ejecutivo
- b) La libertad *en* el parlamento, es decir, el desarrollo de su democracia interior y
- c) La libertad *frente* al parlamento, es decir, el reconocimiento legal de la capacidad de control de los ciudadanos sobre las instituciones parlamentarias

En concreto, proponemos impulsar reformas a los artículos 62, 65 y 66 constitucionales, para impedir el tráfico de influencias por parte de los legisladores y aumentar sustancialmente los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, mismos que en la actualidad ya no bastan ni siquiera para cumplir adecuadamente con las facultades que hoy día tiene, mucho menos para cumplir con el papel que debe desempeñar en una verdadera democracia. La reforma reciente que incrementa en un mes y medio la duración de los periodos de sesiones ordinarias es apenas un pequeño avance ya que, incluso con ella, el Congreso mexicano, con seis meses y medio al año, sigue quedando a la zaga de sus homólogos en el continente americano, como lo demuestran los siguientes datos concernientes a la duración de los periodos ordinarios: Argentina, nueve meses; Bolivia, hasta cuatro meses; Brasil, nueve meses y medio; Canadá, diez meses, en promedio; Chile, cuatro meses y medio; Colombia, nueve meses y medio; Costa Rica, seis meses; Cuba, indeterminado; Estados Unidos, en promedio diez meses; República Dominicana, mínimo de seis meses, prorrogable hasta diez; El Salvador, indeterminado; Guatemala, de acuerdo con su Constitución, todo el tiempo necesario; Honduras, nueve meses y medio; Panamá, ocho meses; Paraguay, nueve meses y medio; Uruguay, diez meses. Se citaron estos ejemplos por tratarse de países vecinos y socios comerciales y, en casi todos los casos, de regímenes presidenciales semejantes al mexicano. Queda patente el atraso de nuestro Congreso.

Asimismo, proponemos reformar los artículos 74, 76, 89 y 90 de la carta magna a fin de establecer la ratificación, por parte de las cámaras, de los secretarios del despacho.

Un tema de total actualidad es la reforma del formato del informe presidencial, el cual no debe seguir siendo el acto monárquico y de promoción del presidente que hemos heredado del sistema político autoritario. Por ello proponemos establecer el debate entre el

presidente de la república y el Congreso, en el artículo 69 constitucional.

Otro tema de acuciante actualidad es la necesaria reforma del fuero de los parlamentarios y los altos funcionarios, que en México sólo ha servido para garantizar la impunidad de la clase política del viejo régimen. Al respecto proponemos aplicar al juicio de procedencia una adaptación de la *afirmativa ficta*: si la Cámara no resuelve en un plazo razonable la autorización para proceder penalmente en contra de algún funcionario con fuero, ésta se entenderá concedida (art. 111 constitucional).

En el marco de la reforma integral del Congreso, es necesario reformar su Ley Orgánica, a fin de fortalecer a las comisiones ordinarias de dictamen, tanto en lo que concierne a sus facultades, como en lo relativo a los recursos materiales y humanos a disposición de éstas, así como de los grupos parlamentarios, facultando a las primeras, por ejemplo, para emitir opiniones sobre su ramo durante el proceso de dictaminación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, urge crear un catálogo claro de derechos y deberes de los diputados y senadores en lo individual, así como transparentar integralmente los procesos camarales y su administración financiera, a fin de terminar con la suspicacia que acompaña a la palabra *diputado* o *senador*.

Desde luego es urgente abordar la reforma integral del Reglamento Interior del Congreso, con los fines de: terminar con la nociva práctica de negar el dictamen y la discusión en el pleno a la mayoría de las iniciativas, conocida como *congeladora legislativa*. Igualmente es necesario adecuar las normas que rigen los debates en los plenos a las nuevas necesidades impuestas por la composición de cada cámara, ya que no pueden ser idénticas las normas para un cuerpo de 500 diputados que las válidas para uno de 128 senadores, siempre en el marco del estricto respeto a los derechos de los legisladores en lo individual. La agilidad de los debates parlamentarios debe ser compatible con su carácter incluyente, plural y auténticamente colegiado y, si hubiera que tolerar algún exceso, sería preferible que éste recayera en la participación y no en el control, ya que cada pérdida en los derechos de participación de los legisladores en los debates, reduce la representatividad del Congreso. Por lo anterior, se propone estudiar la posibilidad de facultar a cada cámara para expedir su propio Reglamento Interior.

Es necesario también normar las actividades y reuniones de comisiones, a efecto de garantizar el carácter público y colegiado de los procesos de dictamen, así como la consulta a grupos representativos de ciudadanos potencialmente afectados por las normas que se estudien, todo como parte normal del proceso legislativo.

Es esencial fortalecer las funciones de supervisión y control de las cámaras, sus comisiones y sus miembros sobre el Poder Ejecutivo federal en todos sus ámbitos, centralizados, desconcentrados y descentralizados. Para ello se propone, además de lo ya expresado: establecer como requisito suficiente para la creación de comisiones de investigación, una cuarta parte de la cámara respectiva, y dotar a éstas de facultades completas para investigar cualquier ámbito de la administración pública federal y de los órganos constitucionales autónomos, mediante auditorías, recolección de toda la información necesaria, comparecencia de cualquier persona o servidor público federal, excepto el presidente de la república, sin más limitaciones que las de la reserva parlamentaria por causa de interés público, así como las debidas garantías personales de los comparecientes. Éstos, en todo caso, deberán rendir protesta de decir verdad (art. 93 constitucional, cuyo contenido podría pasar al 77, por ser parte del derecho parlamentario). Resulta necesario establecer constitucionalmente (también en el art. 77) la facultad de las cámaras, sus comisiones ordinarias y sus miembros, para obtener de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, en todo tiempo, información por escrito y copias de documentos concernientes a sus actividades, sin más limitaciones que las establecidas por la ley por causales de seguridad nacional, seguridad pública y derecho a la vida privada, cuya invocación sería controvertible ante el Poder Judicial Federal mediante procedimiento sumario. Los derechos de minoría propuestos deben ser enmarcados en alguna limitación razonable de frecuencia, a efecto de favorecer el auténtico control parlamentario, aunque sin permitir el obstruccionismo.

Respecto a las facultades de control, debemos reconocer que al Congreso le hace falta un órgano de fiscalización verdaderamente capaz de combatir la corrupción gubernamental, facultado y dotado de los elementos humanos y materiales para investigar y evaluar, en todo tiempo, *in situ* o por medios contables, el grado de desarrollo de los programas gubernamentales y la calidad de su puesta en práctica,

así como la eficacia, la honestidad y la racionalidad con la que se utilizan los recursos públicos federales, desde la construcción de carreteras hasta la educación pública, pasando por los servicios de salud y de seguridad pública.

La función anterior, característica de los verdaderos contrapesos parlamentarios, está muy por encima de los alcances de la Auditoría Superior de la Federación, y no puede ser encargada a los controles internos del Poder Ejecutivo, ya que, como lo han demostrado los intrascendentes resultados que en esta materia ha ofrecido la alternancia en la Presidencia de la República, nada sustituye al control externo.

Finalmente, la fiscalización más efectiva es la que puede darse día con día. Por ello también consideramos necesario obligar por mandato constitucional a todas las ramas de la administración pública (tal vez en el art. 90 constitucional) a establecer con las cámaras canales informáticos que pongan a disposición del Congreso sus bases de datos concernientes a plantillas, estructuras, ejercicio del Presupuesto, con las limitaciones y reglas arriba expuestas.

■ COLOFÓN

La transformación del régimen requiere no sólo del estudio del sendero hacia donde debe transitar el sistema, sino convencer, a quienes les favorece la correlación política, de que estos diseños pueden aportar a la construcción de un Estado democrático de derecho que, estimamos, garantizaría de mejor manera tanto las libertades primigenias del individuo como sus derechos en la colectividad.

Para terminar, un elemento más para repensar el futuro de nuestras instituciones tiene que ver con la necesidad de contar con un sistema electoral que produzca la representación más fiel posible de las preferencias del electorado, con partidos fuertes y, sobre todo, respetables.

¿QUÉ REFORMA ELECTORAL? ■

MANUEL CAMACHO SOLÍS ■■

Tengo anotada la fecha: 27 de octubre de 2003. Ese día, diputados y diputadas de las principales fuerzas políticas revisábamos el texto final de un conjunto de iniciativas de reformas constitucionales y legales que darían sustento a la reforma electoral. Pensábamos que la reforma electoral sería el primer paso para abrir, desde el Congreso, la reforma del Estado.

Nuestro optimismo era fundado. El proyecto contaba con el apoyo del Grupo Parlamentario del PRD. El PAN lo había enriquecido y aceptado. Por parte del PRI, en su discusión habían participado diputados que representaban a las principales corrientes y habían hecho aportaciones valiosas. Algunos de los mejores especialistas coincidían con nuestra propuesta. Y, muy importante por su experiencia y prestigio, los consejeros electorales salientes del IFE y el consejero presidente habían hecho recomendaciones al Congreso coincidentes con el proyecto que veníamos negociando y para cuya elaboración se había contado con la mejor asesoría en materia de asuntos electorales y legales.

Por esas fechas, sin embargo, surgió alguna inquietud en los partidos políticos, preocupados porque, desde el Congreso, se estaba cocinando una reforma que les reduciría sus recursos, justo cuando

-
- Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados”, mesa “Derecho constitucional”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y que tuvo lugar del 9 al 14 de febrero de 2004 en la ciudad de México.
 - Diputado federal por el PRD. Licenciado en Economía y maestro en Asuntos Públicos.

estaban sufriendo las consecuencias de las sanciones que les había impuesto la autoridad electoral o las consecuencias del sobregiro en sus presupuestos de campaña. La señal de alarma nos llevó a actuar con prudencia. Los conflictos intrapartidistas que se dieron en aquellas fechas, aconsejaron la mayor prudencia. Por ello, decidimos mantener las iniciativas en reserva, hasta el nuevo periodo legislativo.

Ahora, a un mes de que se inicie el periodo ordinario en las cámaras, y ante un auditorio calificado como el que está aquí presente, considero apropiado presentar las ideas principales en las que hemos estado pensando. Quiero aclarar de manera tajante que las ideas son compartidas. Hay muchos autores y afortunadamente aún más actores políticos que las comparten.

Nuestra coincidencia principal –el primer consenso– es que México ha dado pasos firmes en la transición a la democracia, pero que requiere reformas adicionales que consoliden una democracia con altos niveles de participación, legitimidad y efectividad. Se coincide en la importancia de conducir una reforma del Estado.

El segundo consenso es que las reformas sean limitadas: las que sean estrictamente necesarias. Algunos desean cambios muy ambiciosos que llegan al extremo de plantear la necesidad de una nueva Constitución o, al menos, de construir una nueva constitucionalidad que apunte a un nuevo régimen político. Otros, la mayoría, juzgan que es preferible un enfoque gradualista que toque lo que sea estrictamente necesario; no consideran conveniente ir a un nuevo Constituyente. Más allá del interés académico del debate, la actual correlación de fuerzas no permite que prospere la idea de un nuevo constituyente. Vamos, ni siquiera ha permitido que avancen reformas políticas limitadas, a todas luces necesarias para legitimar la política y mejorar la gobernabilidad.

El tercer consenso es sobre la necesidad de definir una agenda acotada. En el régimen anterior, al gobierno y a las oposiciones les convenían las agendas muy amplias. El gobierno podía ceder en numerosos puntos, para no hacerlo en algunos de los fundamentales. Y las oposiciones podían satisfacer a muy diversas clientelas y criterios sin necesidad de naufragar si el gobierno no aceptaba alguna de sus propuestas.

Ahora es distinto. Es preferible concentrarse en lo fundamental, por varias razones. Ya no hay tiempo para negociaciones largas: si

las reformas no se aprueban en el próximo periodo legislativo, no habrá reformas. Tampoco hay un centro de poder que pueda conducir las negociaciones: el gobierno no ha mostrado el suficiente interés y ha debilitado su capital político. No vale la pena perderse, sino ir a lo fundamental. ¿Cuál es hoy esa agenda básica?

- La reforma electoral que controle el dinero, reduzca el costo de la política y aumente la transparencia en los partidos; que contribuya a la legitimación de las instituciones y valores de la democracia mediante mayor equidad, participación y transparencia en la competencia política
- La reforma que aumente la capacidad de decisión al facilitar la formación de mayorías en un régimen de partidos de tres fuerzas fundamentales, donde previsiblemente ninguna de las fuerzas contará con mayorías absolutas
- La reforma que amplíe los derechos de los ciudadanos al hacer los derechos políticos garantías individuales y al otorgar la posibilidad de ejercer sus derechos políticos a los mexicanos que viven en el exterior
- La reforma que establezca los nuevos equilibrios entre los poderes: la del Congreso, la de la posible reelección de legisladores, de las facultades de la Corte, de la autonomía del ministerio público y de la formación del gabinete
- La reforma que fortalezca la efectiva rendición de cuentas por parte de todos los servidores públicos
- La reforma que fortalezca al federalismo y modernice los gobiernos de las grandes ciudades

Todas esas reformas son posibles y necesarias. Una, sin embargo, me parece la más urgente: la reforma electoral. No porque sea más importante en sí; sino porque, en un gobierno que ha perdido su capacidad de iniciativa y en un ambiente político donde el propio debilitamiento del gobierno ha contribuido a adelantar la lucha política, ir a un nuevo proceso electoral sin reglas claras, puede lastimar la gobernabilidad en plazos breves, acelerar la deslegitimación de la política y debilitar a tal grado a todas las fuerzas políticas, que ninguna esté después en posibilidad de impulsar las otras reformas políticas, económicas y sociales que necesita México.

La nueva reforma electoral ya no es para contar los votos, es para legitimar a la política. Para contar el dinero que gasta, reducir el costo

a los ciudadanos –que es el segundo más grande del mundo, después de los Estados Unidos. Es para controlar el dinero y de esa manera proteger a las instituciones del control plutocrático e incluso de su penetración por parte de organizaciones criminales. Estas reformas son aún más necesarias después de lo ocurrido en la última elección, donde se pudieron comprobar grandes donaciones ilegales.

Para la próxima elección esta reforma resulta indispensable en un ambiente donde están aflorando numerosos precandidatos, en su mayoría con capacidad para hacer uso de fondos públicos de manera directa o disfrazada, o con capacidad de servir a intereses económicos que se aprovechen de los vacíos legales existentes en la actual legislación. La reforma debe reducir radicalmente la posibilidad del derroche, de la ofensa a los ciudadanos, de la pérdida de la autonomía de las decisiones públicas y restablecer la frontera entre lo público y lo privado.

Los principios que deben orientar la nueva reforma electoral son: austeridad, para reducir el costo de la política; equidad, para que quien no tiene recursos no quede excluido y a quien le sobran no asegure su triunfo; protección del interés público; transparencia y prevención de la corrupción; y fortalecimiento de la práctica democrática y la rendición de cuentas en los partidos políticos.

El proyecto en el que se ha trabajado comprende reformas constitucionales para reducir el costo de las campañas, diferenciar las elecciones que incluyan el cambio del Ejecutivo de las elecciones intermedias y fortalecer los mecanismos de fiscalización.

El proyecto incluye reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que:

- Regularían las precampañas
- Disminuirían la duración de las campañas tanto para presidente como para el Congreso
- Permitirían la intervención del IFE en los procesos internos de los partidos para elegir a sus dirigentes y candidatos, cuando así lo solicitara el partido correspondiente
- Transparentarían las operaciones financieras de los partidos y su manejo patrimonial
- Transparentarían la compra de publicidad, otorgándole al IFE la facultad exclusiva de contratar tiempos de radio y televisión

- Fomentarían los debates sobre las políticas públicas y contribuirían a la educación cívica
- Racionalizarían el financiamiento público y reducirían el costo de todas las campañas
- Fortalecerían las atribuciones de la Comisión de Fiscalización para que pueda desempeñar sus funciones sin obstáculos ilegítimos
- Reducirían el costo de la organización de las elecciones
- Harían más severas las sanciones a quienes violaran la ley

La reforma del Cofipe iría acompañada de reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Instituciones de Crédito.

Para terminar, repito algo importante: ésta no es una reforma personal. Es una reforma en la que hemos avanzado diputados del PRI, PAN, PRD y de otras fuerzas políticas, y que coincide con proyectos ya presentados en el Senado. Si en octubre del año pasado era una reforma necesaria para responder a los escándalos de 2000 y la caída de la participación en 2003, en 2004 resulta una reforma indispensable para establecer reglas que regresen a la política a sus quicios: así lo decían los liberales del siglo XIX cuando las ambiciones y la desproporción ponían en riesgo a las instituciones republicanas.

AUTONOMÍA INDÍGENA Y REFORMA DEL ESTADO

JAVIER MANZANO SALAZAR ■

Valoro la iniciativa del Grupo Parlamentario de alentar este esfuerzo editorial para plasmar en apretada síntesis la propuesta legislativa del periodo que el pueblo nos mandató para representarlos ante esta soberanía nacional. Los temas son en sí variados y desde mi perspectiva abarcan una serie de contenidos que plantean los desafíos de nuestra inacabada transición, cuyo debate es necesario seguir promoviendo desde diferentes espacios con el propósito de acallar el inmovilismo y el engarrotamiento de las ideas.

El tema particular de mi interés es la cuestión indígena. Al representar a una región del estado de Guerrero, La Montaña, habitada mayoritariamente por los pueblos mixteco, nahuatl, amuzgo y tlapaneco, el tema para mí es apasionante y mi compromiso es permanente con las legítimas demandas de la mayoría empobrecida de nuestro país.

Al provenir del movimiento social, mi visión sobre la cuestión indígena puede ser distinta a la de algunos compañeros y académicos especialistas en el tema. Sin embargo, mi enfoque puede contribuir a comprender el momento actual del movimiento y algunas acciones que es necesario implementar ante las coyunturas futuras y, sobre todo, por la correlación de fuerzas políticas nacionales, en particular en el Congreso de Unión. No podemos pecar de miopes planteando propósitos imposibles de alcanzar, pero tampoco caer en el fatalismo de no luchar por cambiar la situación actual. Debemos

■ Diputado federal por el PRD. Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas. Licenciado en Pedagogía y profesor.

empecinarnos en buscar la unidad del movimiento indígena, respetando posiciones, y buscar alianzas con todas las tendencias realmente comprometidas en el combate contra la pobreza de nuestros pueblos originarios.

Empezaré por señalar que actualmente el Partido le presta poca atención a los pueblos indígenas. En su fundación, hablamos de mayo de 1989, nuestra organización asume la defensa de los intereses nacionales, que necesariamente pasaba por los intereses de los pueblos indígenas. Recordemos la movilización que se concretó en votación en Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Guerrero entre otros, lo cual ejemplifica cómo nuestros hermanos indígenas realmente sentían el apoyo partidario y por lo tanto le otorgaban representación política. En estos años nuestros principales cuadros, arriesgando la vida, realizaban trabajo a favor de la defensa de los hermanos indígenas creando conciencia sobre el respeto a sus derechos humanos.

Este espíritu de lucha y colaboración decae cuando el Partido, en lugar de abanderar las causas populares, burocratiza su acción por espacios de poder, sin poner por encima el ideal de justicia social de las mayorías empobrecidas. Por eso, cuando el 1º de enero de 1994 irrumpe en el escenario nacional el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y pone a debate la pobreza ancestral de los pueblos indígenas, la confusión se apodera de la dirigencia intermedia más metida en la lucha de los cargos que en la defensa de los principios fundadores de nuestro partido. No olvidemos que nuestra organización nace para oponerse a la política neoliberal promotora de la desigualdad y falta de democracia. Los sueños de colocarnos como un país del primer mundo se desvanecen con la rebeldía indígena en contra de los pronósticos de los mercados financieros internacionales artífices del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Aunque en un primer momento se veía como un enfrentamiento militar inminente, la acción de la sociedad civil mexicana y la presión internacional obligaron al gobierno federal a buscar canales de diálogo político ante la desigual correlación de fuerzas. La instrumentación de esta paz negociada fue posible a través de la mesa de diálogo, pero agregando la figura de la intermediación como señal de buen entendimiento entre las partes.

El movimiento armado acepta negociar cediendo posiciones; en cambio, el gobierno federal, recuperado ya de la sorpresa, toma la

decisión política de desconocer los acuerdos alcanzados. Provoca así la primera crisis de la paz negociada y eclipsa la intermediación, que tan importante papel desempeñó en esta primera fase.

Los resabios de esta crisis los asume el actual gobierno federal con un discurso que buscaba engañar al adversario y, por otra parte, las instancias de debate y decisión, a pesar de la amplia movilización nacional, cerraban toda posibilidad de solución definitiva al conflicto al negarse a incorporar al texto constitucional aspectos fundamentales de la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) acordados entre las partes en conflicto.

Si bien es cierto que en la ley fundamental se ha reconocido la composición pluricultural de la nación mexicana, también es aceptado que esto es insuficiente. La multicitada reforma de 2001, en el artículo 2º constitucional establece que: “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Se reconoce a las comunidades indígenas sólo como entidades de interés público. La reforma constitucional de 2001 evade consignar el reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas, trasladando este compromiso a las legislaturas estatales, para legislar sobre la materia en las constituciones y leyes de las entidades federativas. Además, rompe con el compromiso adquirido entre los actores y plasmado en los Acuerdos de San Andrés, e incumple con el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado por el gobierno mexicano, en el sentido de que los pueblos y comunidades indígenas gozarán del derecho a decidir internamente su forma de gobierno y sus maneras de organizarse en los ámbitos político, social, económico y cultural.

La coyuntura que viene nos lleva a plantear una reflexión: si no existe claridad sobre la permanencia del conflicto nacional y no se buscan salidas negociadas entre todos los protagonistas, se asoma una profunda crisis política que puede enturbiar la sucesión presidencial de 2006. Me preocupa un escenario de confrontación que puede profundizarse por la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, en lo que toca al proceso de elaboración de las leyes y su impacto en la realidad política y, más particularmente, en la agenda legislativa en materia indígena. Son, en sentido estricto, varios aspectos

de este escenario de conflicto; entre ellos, el factor Chiapas se mantiene en la agenda política que atraviesa todo el proceso de cambio.

Una primera vertiente es el rechazo a la reforma constitucional de 2001 en materia indígena. Es ya aceptación generalizada la tibieza legislativa al no incorporar aspectos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés firmados entre el EZLN y el gobierno federal el 16 de febrero de 1996. Se percibe un relajamiento político de las organizaciones indígenas, y por parte del gobierno federal una enorme insensibilidad política al apostar al olvido y no calcular una nueva irrupción política. Algunas organizaciones indígenas rechazan la acción parlamentaria como la vía para seguir impulsando la legislación a favor de los pueblos originarios, posiblemente desesperanzados por la correlación de fuerzas.

Soy partidario de promover el diálogo con los distintos partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, alentando el debate sobre la reforma constitucional y buscando mayores avances en aspectos sustantivos. Mas necesitamos un enorme apoyo político de la sociedad civil y la comprensión de aquellos que puedan dudar de nuestro compromiso con este proyecto reformador.

La segunda vertiente de acción es un trabajo político con las regiones indígenas de la república. Como legisladores tenemos que ir adonde se generan los problemas, conocerlos y promover su solución, no con la idea de la mediación mezquina para atajar reclamos legítimos, sino con el propósito de resolverlos beneficiando a los pobres entre los más pobres, como son los indígenas.

Estamos conscientes del desfase entre los reclamos de la población indígena y las instituciones públicas responsables de atenderlos. Por eso, tengo el interés de impulsar reformas legales para diseñar un fondo indígena que ejerza un organismo autónomo en el cual sean los indígenas los que determinen una política de Estado que realmente los atienda y no busque mantener el asistencialismo. De antemano sé que convencer es el camino para alcanzar esta empresa.

Tenemos que realizar nuestro trabajo legislativo en un escenario preocupante. El aspecto que más nos llama la atención es la permanencia del Ejército en las regiones indígenas. Es necesario convencer al presidente de la república de lo inoportuno de darle un manejo castrense a un conflicto que ya tiene diez años de permanencia, consecuencia de la inexistencia del diálogo y de la intermediación, aspectos

que sí estuvieron presentes en los primeros meses del conflicto armado y que ayudaron a encauzar los reclamos por la vía de la política y a la firma de los Acuerdos de San Andrés. Si el gobierno y sus órganos siguen menospreciando el diálogo político, no descartamos una nueva escalada que puede resultar más peligrosa debido a la situación política del país al encontrarse divididas y polarizadas las principales fuerzas políticas que necesariamente habrán de contender en el año 2006.

Deriva de esta situación la crisis de la comisión legislativa creados para coadyuvar al diálogo. En el Congreso y en los partidos representados en él, tenemos que revisar el alcance de dicha comisión en torno al estado que guarda el conflicto y la postura de los principales actores, en este caso el gobierno federal y el EZLN, y, de ser necesario configurar nuevos mecanismos de mediación y coadyuvancia.

Al respecto es importante conocer las iniciativas políticas provenientes de los actores del conflicto, como son las relativas a la autonomía y su concepción en las llamadas “Juntas de Buen Gobierno”, así como la postura del gobierno federal para evitar la violencia institucional en contra de pueblos y comunidades inermes que asumen la iniciativa de formar gobiernos emanados del mandato popular, como es el caso de Tlalnepantla, Morelos.

Son, en síntesis, algunos temas sujetos a debate. Los espacios e instrumentos para conocer visiones, posiciones y propuestas pueden ser convergentes. Empecemos a discutir la necesidad de convocar a un encuentro nacional indígena, con formato flexible y participación plural, respetando divergencias, pero unificados en el objetivo de luchar por los pueblos y comunidades indígenas.

Analizar todas las iniciativas políticas y abrir un espacio en el proceso político puede favorecer la incorporación de la cuestión indígena al debate nacional. El incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés acerca un escenario de crisis. Por ello, la propuesta es incluir la cuestión indígena en el proceso de reforma del Estado.

SE AGOTA EL TIEMPO PARA LA REFORMA DEL ESTADO

RICARDO A. ÁLVAREZ ARREDONDO ■

DE LA ESPERANZA AL EXTRAVÍO

El tiempo se agota en San Lázaro para hacer una reforma del Estado de gran alcance como la que imaginábamos y deseábamos en 2000. Este 2004 brinda los últimos meses en que parece aún plausible acercar posiciones y concretar los acuerdos necesarios; después será demasiado tarde y ya no sólo para los grandes cambios sino para los cambios necesarios.

Recordemos que cuando se instaló la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión había una enorme expectativa respecto a los grandes cambios democráticos que se habrían de realizar durante ese periodo, y además existía la convicción de que los legisladores acatarían el mandato de los electores en el sentido de transformar el régimen político que se construyó bajo la fuerza hegemónica del priismo.

El presidente Vicente Fox daba muestras de su compromiso con el cambio, haciendo suya la propuesta de la Cocopa, respetando el derecho de los pueblos indios a manifestarse en su larga marcha por el país, y finalmente anunciando la reforma integral del texto constitucional en el LXXXIV aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el compromiso con el cambio se desnudó como instrumento mercadotécnico del presidente de la república, a la hora de

■ Secretario parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. Maestro en Ciencia Política.

constatar que su coraje para transformar las estructuras políticas del país era una impostura. La actitud presidencial de retomar la agenda política de los cambios institucionales dejó pasmados a propios y extraños, más aún cuando hizo evidente que no tenía claro en su mente la secuencia ni el método para realizar los cambios estructurales que requería el país a la hora en que se lanzó con toda su investidura, con toda su fuerza, a una aventura descabellada, al pedir más impuestos y amenazando con el impacto del IVA generalizado a los más desprotegidos, sin tener un plan previo o un trabajo meticuloso en torno a una nueva hacienda pública; simplemente fue con una estrategia de medios y se topó con el muro de la realidad. Fue claro cómo el presidente, en su desesperación por obtener recursos, dilapidó gran parte de su capital político introduciendo a la agenda nacional el tema del IVA a básicos, propuesta que nació muerta y que lo hizo ver como lo que era, un presidente de minoría y sin una coalición mayoritaria y estable para gobernar y para transformar al país.

Como un maleficio del destino, ante un nuevo fracaso, el presidente vuelve a “echar la carreta por delante de los caballos” al abrir el tema de la privatización de la energía eléctrica con absoluto desaseo, comprometiéndose en Europa a abrir mercado sin haberlo consultado ni mucho menos consensuado en nuestro país previamente, ni con el conjunto de su gabinete ni, menos aún, con los legisladores.

Sin embargo, no es el Ejecutivo el único responsable del magro avance de la agenda para la reforma del Estado. No olvidemos que su partido, Acción Nacional, escamoteó la posición foxista de respaldar la iniciativa de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, y que descarriló finalmente el trabajo de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, al confinarla a la esfera de la reflexión académica ya que ninguna de sus conclusiones las quisieron asumir a cabalidad ni mucho menos las trasladaron al Congreso de la Unión en forma de iniciativas, y sí impidieron que el gobierno tradujera algunas de sus conclusiones en acciones políticas de cambio democrático.

El PRI es el otro gran responsable que evitó mayor avance mostrándose como una mayoría inflexible ante cualquier iniciativa del Ejecutivo que pudiera tocar los cimientos del viejo orden político.

El PRD también tiene su parte de responsabilidad ya que, a pesar de tener mejor disposición para emprender la ruta de la transformación del Estado mexicano, careció de la fuerza real para impulsar

mayores cambios y para sentar a los actores políticos a negociar transformaciones de gran alcance, como sí lo pudo hacer en 1995-'96 y '97, pero con el apoyo del resto de la oposición –PAN, PVEM y PT–, con quienes se conformó también en la Cámara de Diputados el llamado G-4 en la LVII Legislatura, lo que le significó al PRI no sólo haber perdido la mayoría absoluta sino también el control de la Cámara de Diputados.

■ EUFORIA LEGISLATIVA

A pesar de este clima de vaivenes, de tropiezos y descabros presidenciales iniciales, la esperanza de estar en el tiempo del cambio no se esfumó del todo y en la Cámara de Diputados el compromiso del cambio democrático y de la transformación de las instituciones se asumió a cabalidad, por lo menos en la forma. El 30 de octubre de 2000 se firmó un acuerdo en la Junta de Coordinación Política para crear la Comisión Especial para la Reforma del Estado, la cual se instaló el 7 de noviembre del mismo año.

Resulta ahora claro advertir que en esos momentos no estaba escrito aún el epitafio de la gran reforma del Estado, pero ya había signos inequívocos de su descarrilamiento. No obstante, en la Comisión Especial, en decenas de reuniones a lo largo de casi tres años, y bajo las presidencias sucesivas del PRI, PAN y PRD, se colocó en la agenda una gran cantidad de temas que sin duda apuntaban al corazón del entramado institucional. Se abordaron los temas relativos al equilibrio de poderes, fortalecimiento del Poder Legislativo, fortalecimiento del Poder Judicial, facultades del Poder Ejecutivo, federalismo, reforma del Distrito Federal, reforma electoral, reforma de medios de comunicación, autonomía del INEGI, reconducción presupuestal, planeación económica, entre algunos otros. Se hicieron grupos de trabajo, subcomisiones, foros, discusiones, y se conminó a los senadores a que emprendieran un trabajo sobre los mismos temas.

En la Cámara de Senadores la Comisión Especial se instaló hasta el término del segundo año de la LVIII Legislatura, es decir, a mediados de 2002. Con agenda y ritmo propios, las tareas de los senadores, aunque menos ambiciosas, también estuvieron inscritas en la expectativa de las reformas de fondo, privilegiando ellos la agenda del federalismo en sus deliberaciones.

Lo cierto es que, pese a todo, los avances legislativos concretos de la LVIII Legislatura respecto a la reforma del Estado fueron muy pocos, aunque la discusión fue sustantiva porque demostró, en más de una ocasión, que las posiciones políticas en el fondo de la discusión política, jurídica y hasta técnica no estaban tan alejadas unas de otras como sí estuvo siempre ausente la voluntad política de los dos grupos más grandes para arribar a una mayor cantidad de acuerdos sustantivos.

Finalmente, como lo establece la psicología al estudiar ciertas reacciones humanas frente a un hecho contundente, después de superar el azoro y la negación, recibimos el año 2003 con la certeza de que la gran oportunidad para reformar al Estado mexicano se nos había escapado entre las manos, y que ni el Congreso ni mucho menos el presidente Fox pudieron diseñar un formato adecuado para lograr los acuerdos y avances para la consolidación democrática de nuestro sistema político. El mandato del electorado fue, en buena medida, desatendido. El gobierno apostó a apelar al electorado en las elecciones intermedias para que le concediera una mayoría, es decir, un mandato reforzado para “quitarle el freno al cambio”, y obtuvo justo lo contrario, menos margen de maniobra, y el escenario de la pluralidad se profundizó para la conformación del Congreso de la Unión en la LIX Legislatura.

■ **MODESTOS LOGROS EN LA LVIII LEGISLATURA**

¿Pero qué se logró en la LVIII Legislatura? En concreto, en ese periodo se logró aprobar la Ley de Acceso a la información, que sin duda es la de mayor alcance en el ámbito de la reforma del Estado, a pesar de tratarse de legislación secundaria. Pero en estricto apego a la verdad, esta reforma no se procesó en el marco de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, sino en otras instancias del Poder Legislativo, del gobierno y de la sociedad.

También se aprobó la reforma constitucional de los artículos 63 y 77, para la sustitución de legisladores por ausencia definitiva, que sí fue un acuerdo de la Comisión Especial.

Hay otra reforma que está a punto de ser aprobada por el Constituyente Permanente, relativa a la ampliación de los periodos legislativos

con la modificación del artículo 65 de la Constitución Política. Esta reforma nace de las iniciativas presentadas por varias fuerzas, pero la peculiaridad de la fecha que finalmente se adoptó en el dictamen de discusión y en la minuta aprobada por ambas cámaras fue una propuesta del PRD,¹ presentada el 4 de abril de 2002, y en donde se sugería que la fecha de inicio del segundo periodo ordinario de sesiones (artículo 65) fuera justamente el 1º de febrero, con el objetivo de alargar a tres meses este segundo periodo ordinario que es actualmente muy corto, ya que se inicia el 15 de marzo y se puede extender no más allá del 30 de abril (artículo 66).

EL ALEGATO EN PRO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 65

Aunque es una reforma promovida por la LVIII Legislatura, será aprobada en la LIX Legislatura, como suele suceder con la legislación de este país, sobre todo la de carácter constitucional. En algunos círculos ha sido denostada como una “reforma menor”, pero no lo es. El PRD lanzó iniciativas para tener la práctica de un año legislativo continuo, pudiéndose reunir el Congreso en cualquier momento que hubiera materias suficientes para convocar a sesión, al estilo del Bundestag de la República Federal de Alemania, que tiene un breve receso durante el verano. Sin embargo, creo que el contrargumento que pesó demasiado en las discusiones de la Comisión Especial para la Reforma del Estado y de la Comisión de Puntos Constitucionales fue el hecho de que esta propuesta implicaba en los hechos, según la interpretación de los grupos mayoritarios, la desaparición de la Comisión Permanente junto con los recesos de los periodos ordinarios y el alejamiento de los legisladores de sus comunidades distritales, en la interpretación de algunos.

¹ Iniciativa del diputado Uuc-kib Espadas Ancona, secretario y luego presidente de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, para que el segundo periodo ordinario comience el 1º de febrero. (Art. 65). De hecho, la propuesta también apuntaba a la modificación del artículo 66, para que las sesiones del segundo periodo no fueran más allá del 31 de mayo, y así construir un periodo legislativo de 4 meses, de febrero a mayo.

Insisto en que no es secundaria esta reforma que está a punto de ser aprobada por el Constituyente Permanente, ya que el Congreso mexicano, al ganar seis semanas de periodo ordinario, aumenta de cinco a seis y medio meses de sesiones de periodos ordinarios, siete meses en su máxima extensión, es decir, recordemos que en el año en que el presidente rinde protesta como primer mandatario de la nación, el primer periodo ordinario llega hasta el 31 de diciembre de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución Política; y con ello llegamos al promedio mundial de las democracias occidentales en cuanto a la duración de los periodos legislativos, que abarcan entre seis y ocho meses.

El Constituyente de 1917 dotó al Congreso de la Unión de un periodo de sesiones con duración máxima de cuatro meses, exactamente de septiembre a diciembre, y rara vez permanecía en sesiones más de tres o cuatro semanas, suficientes para despachar fundamentalmente los requerimientos del Ejecutivo. Es cierto que las condiciones históricas son otras, pero el alargamiento de los periodos legislativos se consiguió en 1986, llevándolo a una duración máxima de seis meses, que iban –el primer periodo ordinario– del 1º de noviembre al 15 o 31 de diciembre, y –el segundo– del 15 de abril al 15 de julio.

En 1993 el presidente Salinas instrumentó una reforma regresiva que lo contrajo a una duración máxima de cinco y medio meses como hasta ahora.

El alargamiento de los periodos ordinarios de sesiones nos coloca ante la perspectiva de un mejor ambiente de trabajo, de mayor concentración, de mayor tiempo de reflexión, de mayor exposición ante los medios y ante el público en general, es decir, de mayor comunicación social, y nos permite un mayor desahogo de los múltiples asuntos de los que da cuenta el Congreso de la Unión. En síntesis, esta reforma del artículo 65 constitucional mueve, efectivamente, una pequeña piedra, pero del cimiento mismo del Poder Legislativo.

Nada será suficiente si no damos otro paso adelante e impulsamos la reforma del propio Congreso de la Unión, es decir, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso.

■ APUNTES PARA UNA AGENDA POSIBLE
PARA LA LIX LEGISLATURA
EN MATERIA DE REFORMA DEL ESTADO

A tres años de la promesa de un gran cambio, debemos aceptar que la gran agenda para la reforma del Estado queda, si es el caso, para 2006 y 2007 dependiendo de la nueva correlación de fuerzas que se exprese en las elecciones generales de 2006 y si las fuerzas progresistas del país logran construir una coalición mayoritaria y estable. No obstante, sería muy positivo concretar el acuerdo de la Junta de Coordinación Política en el sentido de constituir la Comisión Especial para la Reforma del Estado en esta legislatura, pues hay asuntos que habrán de cristalizarse debido al impulso que ya traían de tiempo atrás:

- La reforma del artículo 65 constitucional, que ya hemos referido
- La reforma del artículo 71 constitucional, para que el Poder Judicial pueda iniciar leyes en el ámbito de su propia Ley Orgánica
- La reforma del artículo 55 constitucional, no secundada en su totalidad por el PRD, en el asunto de la elegibilidad de legisladores
- La autonomía del INEGI
- La eliminación de la pena de muerte (artículo 22 constitucional)

Pero hay otros cuatro temas que es factible y urgente consensuar:

- La reforma del artículo 72 relativa a la eliminación de la facultad discrecional del presidente para no publicar en el *Diario Oficial* las leyes aprobadas, conocido como “veto de bolsillo”, que ya fue aprobada en esta cámara en la LVIII Legislatura, pero que no ha sido aprobada en el Senado de la República
- El voto de los mexicanos en el extranjero
- La reforma electoral que reduzca el costo del voto
- La reforma de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

De estas últimas me permito hacer algunos breves comentarios:

Respecto al artículo 72, éste ha sido ampliamente debatido y se aprobó con 339 votos a favor, 75 en contra² y 22 abstenciones el 14 de

² Votos en contra: PRI 57, PAN 11, PRD 1 (Martínez Veloz), PVEM 5 y 1 independiente.

diciembre de 2002. Habría que urgir a la Cámara de Senadores para que le dé trámite a la minuta aprobada en la Cámara de Diputados.

Los diputados y las diputadas del PRD están inmersos en el compromiso de los derechos políticos plenos para los mexicanos residentes en el extranjero y se ha hecho un trabajo muy importante e integral al respecto, tanto en las comunidades de mexicanos, sobre todo en los Estados Unidos, como en el interior del propio Poder Legislativo, en donde se empieza a percibir un amplio consenso al respecto.

La reforma electoral de mayor alcance que puede y debe ser concretada, porque está en el ánimo de la sociedad, es la que reduzca el tiempo de actividad electoral y el costo oneroso de las campañas políticas. En este ámbito también ya están muy desarrolladas las propuestas e iniciativas de nuestro grupo parlamentario. A la inversa del punto anterior, es claro que el tema de la reelección está más en la reflexión académica que en el ánimo de la gente.³ La reelección de los representantes populares, por más que se insista en que es la manera de profesionalizar al legislador y por extensión la tarea legislativa, no podrá transitar hasta que la sociedad identifique la utilidad, la eficacia y la importancia de un poder legislativo más fuerte.

En el mismo orden de ideas, lo que sí está en el ánimo de los electores es contar con instituciones más eficaces y cuyas resoluciones a los problemas sean más expeditas, de ahí que sea urgente avanzar en la reforma de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprovechemos tres circunstancias favorables en este tema:

- El GPPRD preside la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- El GPPRD cuenta con varios legisladores con experiencia parlamentaria que incluso ya han formulado iniciativas serias al respecto
- Hay temas que gozan de amplios consensos en esta materia, tales como:

³ La encuesta Mitovsky elaborada en enero de 2004 indica que sólo 16% del electorado aprueba la reelección legislativa, siendo más proclives a ella los simpatizantes del PAN, y menos, los nuestros.

- Modificar el formato y los tiempos de recepción del informe presidencial
- Normar más estrictamente el funcionamiento de las comisiones ordinarias y abatir los rezagos legislativos de los asuntos sin dictaminar
- Fortalecer las estructuras de las comisiones legislativas para que cuenten con más recursos para realizar eficazmente sus tareas, sobre todo las de control, y darles mayores facultades y alcances en cuanto a sus tareas de investigación
- Uniformar las normas respectivas de cada una de las cámaras legislativas
- Organizar y distribuir las competencias y facultades entre las juntas de coordinación política y las mesas directivas
- Establecer requisitos para iniciativas y dictámenes, además de los ya establecidos para puntos de acuerdo

En síntesis, existe la posibilidad de avanzar algunos temas sustantivos de la agenda para la reforma del Estado en el terreno legislativo, y, de nuevo, ir mejorando nuestras propuestas sobre los temas pendientes y sobre los que francamente están en condiciones muy difíciles para ser tratados ahora, con vistas a construir una oferta política que nos permita avanzar en la correlación de fuerzas para 2006.

**SEGURIDAD, JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS**

HACIA UNA REFORMA JUDICIAL INTEGRAL

JORGE FERNÁNDEZ MENDIBURU ■

INTRODUCCIÓN

El acceso a una justicia real para todos los ciudadanos en México sigue siendo uno de los temas pendientes por parte de los distintos poderes que integran el Estado. Si entendemos el acceso a la justicia como un conjunto de derechos relacionados con garantías, en el sentido que establecen los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en México la posibilidad del derecho de acceso a una justicia dista mucho de ser real, efectiva y equitativa.

Las causas de que el derecho de acceso a la justicia no sea plenamente efectivo son muchas y, en la mayoría de los casos, compartidas con otros países de Latinoamérica. Los sectores tradicionalmente excluidos (indígenas, obreros, campesinos, mujeres y niños, entre otros) son quienes con mayor frecuencia sufren la violación de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia. En principio, ello se debe a que la cultura judicial en nuestro país se encuentra permeada por un formalismo extremo que impide que los juzgadores interpreten la ley al tenor de la realidad social, económica y política de la población, interpretación que no necesariamente tendría por qué estar en contradicción con el estricto cumplimiento de la normatividad.¹

■ Asesor del Área de Justicia, Derechos Humanos y Seguridad Pública del Grupo Parlamentario.

¹ Señala Alejandro M. Garro que: "Si el acceso a la justicia es visto como parte de un proceso global de cambio, en que la sociedad civil y los actores políticos se

El adecuado funcionamiento de los órganos de administración de justicia tiene repercusiones no sólo como medio de equilibrio social, sino también como garante del funcionamiento de la política económica;² tan es así, que instituciones financieras internacionales han comenzado a establecer programas tendientes a impulsar reformas en el ámbito judicial, como una medida de garantía para el adecuado funcionamiento económico de un determinado país.³ Como lo señala Carlos Peña González:

Una política de justicia ha de ser formulada con enfoque económico, comprendiendo que la reforma institucional es parte de una estrategia de desarrollo y que para llegar a buen término debe contar con consideraciones económicas –no digo financieras– en su formulación.⁴

Por lo anterior, el análisis de los principales obstáculos que operan en el ámbito de la administración de justicia y el establecimiento de medidas tendientes a corregir las falencias son prioridades impostergables en la búsqueda de un Estado más democrático, equitativo y sólido en el ámbito de las políticas económicas.

involucran activamente, es probable que los programas de asistencia legal, junto con la reforma legal y judicial, aseguren algún tipo de alivio de la injusticia social". "El acceso de los pobres a la justicia en América Latina", en Juahn E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (comps.), *La ineffectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2003, p. 283.

² Al respecto, Carlos Peña González señala que: "Hoy sabemos que la calidad de las instituciones constituye un aspecto clave del crecimiento económico y una de las principales deficiencias de los países latinoamericanos". Carlos Peña: "La modernización de la justicia" en *Reforma judicial y derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1999, p. 100. Por su parte, Fernando Carrillo Flores, señala que: "La relación entre justicia y economía ha sido objeto de muy reciente y escasa investigación. Existe amplio consenso entre economistas y juristas respecto a que el desarrollo económico y social de un país depende tanto o más de sus políticas e instituciones que incluso de sus recursos naturales". "Los retos de la reforma de la justicia en América Latina", ponencia dictada en el foro "Reformas a la Justicia penal en las Américas", organizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, noviembre de 1998, p. 12.

³ Aunque los primeros financiamientos otorgados por el Banco Mundial tuvieron pocos efectos en la modificación de las conductas judiciales, en la actualidad los órganos financiadores han priorizado el impulso de reformas de carácter estructural. Comité de Abogados para los Derechos Humanos / Provea, *El Banco Mundial y la reforma judicial en Venezuela*, Serie Aportes, núm. 5, Caracas, agosto de 1996, p. 17.

⁴ Carlos Peña, *op. cit.*, p. 101.

Al respecto, por reforma del sistema de justicia debemos entender no únicamente lo relativo al Poder Judicial, sino la necesidad de implementar modificaciones en la regulación de instituciones cuyo funcionamiento guarda una relación directa o indirecta con el sistema de administración de justicia. Precisamente, una de las razones fundamentales por las que buena parte de las reformas del sistema de justicia en México han fracasado, es porque éstas han sido superficiales y no integrales, es decir, han pretendido enfocarse en un solo tema pero sin considerar que son muchos los factores y las instituciones ligados al ámbito de la justicia. No sólo eso, sino que además muchas de estas reformas han errado en el tipo de solución que se pretende implementar.

Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar el ámbito penal, en donde las reformas implementadas se han enfocado a la criminalización y penalización de los efectos de la pobreza y no a plantear la modificación del sistema de justicia penal imperante, de tal manera que en los procesos del orden penal se hagan efectivas las garantías judiciales y se establezca una debida equidad procesal entre las partes.

En este sentido, y como lo señala Ligia Bolívar, las reformas implementadas pueden estar fundamentadas “más en factores exógenos que en un interés genuino por alcanzar una justicia independiente, eficaz, oportuna, equitativa, transparente y democrática”⁵ y es justamente en países como México, en donde en apariencia se ha gozado de cierta estabilidad en los gobiernos, en donde se “evidencia que democracia y ausencia de impunidad no siempre van de la mano y que, por el contrario, la democracia puede hacer invisible fenómenos de impunidad”.⁶

Como señala Luigi Ferrajoli:

...el segundo principio garantista de carácter general es el de la jurisdiccionalidad: para que las lesiones a los derechos fundamentales, tanto liberales como sociales, sean sancionadas y eliminadas, es necesario que tales derechos sean todos justiciables, es decir, accionables en juicio frente a los sujetos responsables de su violación, sea por comisión o por omisión.⁷

⁵ Ligia Bolívar, *Participación para una justicia democrática*, ponencia dictada en el Seminario Internacional sobre Participación efectuado en Caracas, el 5 y 6 de octubre de 1995, p. 2.

⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁷ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón / Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 2001, p. 917.

Abramovich y Courtis a su vez señalan que:

(...) lo que calificará la existencia de un derecho social como un derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico para actuar del titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida.⁸

Por lo anterior, la existencia de mecanismos efectivos de protección a los derechos humanos, caracterizados en principio por adecuadas instituciones de administración de justicia, es una de las prioridades en la agenda legislativa del Congreso de la Unión, puesto que un Estado sin instituciones sólidas que hagan vigentes los derechos humanos como medio de equidad social, no puede denominarse Estado democrático.

INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LOS ÓRGANOS JUZGADORES

Uno de los mayores pendientes legislativos para garantizar el acceso a una justicia equitativa y sin discriminación, tiene que ver con establecer de manera efectiva la independencia e imparcialidad de los órganos encargados de administrar justicia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que:

La efectiva vigencia de las garantías judiciales se asienta sobre la independencia del Poder Judicial, derivada de la clásica separación de los poderes públicos. Esta es una consecuencia lógica que se deriva de la concepción misma acerca de los derechos humanos. En efecto, si se busca proteger los derechos de los individuos frente a las posibles acciones del Estado, es imprescindible que uno de los órganos de ese Estado tenga la independencia que le permita juzgar tanto las acciones del Poder Ejecutivo, como la procedencia de las leyes dictadas y aun los juicios emitidos por sus propios integrantes (...)⁹

⁸ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles / Derecho al trabajo, salud, vivienda, educación y seguridad social*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 37.

⁹ CIDH, Informe 1/95. Alan García (Perú). Caso 11.006. Informe de fondo de 7 de febrero de 1995.

Lo anterior implica hacer efectivo el clásico principio de separación de poderes, mediante el cual se pretende enfocar la labor juzgadora en un solo poder, garantizando de esta manera la independencia externa de sus decisiones, y por lo tanto, erigiéndose como órgano controlador de los actos de los otros poderes de la Unión.

En México la independencia judicial no está garantizada de manera efectiva, en principio, porque prevalecen numerosas entidades que funcionan como tribunales, pero que orgánicamente dependen del Poder Ejecutivo. Así, las juntas y tribunales de Conciliación y Arbitraje encargados de resolver los litigios que se generen en el ámbito laboral, los tribunales agrarios creados para dirimir los conflictos del campo, los tribunales administrativos y los juzgados militares, por mencionar algunos de los principales, son en la práctica órganos con una función judicial pero sujetos a la estructura ejecutiva y, por lo tanto, también a las políticas gubernamentales en turno, que no siempre son las de mayor beneficio para la sociedad.

Y es que son precisamente los tribunales que se encuentran dentro de la estructura del Poder Ejecutivo los que resuelven aquellos temas de mayor sensibilidad para la sociedad por estar involucrados los sectores de población más afectados por las políticas económicas establecidas por los últimos gobiernos. Tal vez no sea coincidencia el hecho de que la inexistencia de tribunales independientes e imparciales en las materias arriba señaladas, si no fuente, sí ha sido catalizador del proceso de descomposición de las estructuras laborales y también de la falta de desarrollo en el campo.

En el caso de los tribunales militares, su separación orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional se hace cada vez más necesaria debido al incremento de las denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas, ante el aumento de su participación en tareas de seguridad pública principalmente en zonas de extrema pobreza y marginación. Esto ha acarreado que todos aquellos casos que se han denunciado sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas, sean remitidos a los órganos de investigación y administración de justicia castrense, lo que ha generado una creciente impunidad ante la tendencia de la justicia militar de encubrir los delitos cometidos por los miembros del Ejército en contra de civiles.

Al respecto, la CIDH ha establecido en su informe final 53/01, relativo al caso 11.565 (Ana, Beatriz y Celia González Pérez), párrafo 81, de México, de fecha 4 de abril del 2001, que:

Cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia e imparcialidad se ven claramente comprometidas, en virtud de lo cual los procedimientos resultan incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles y se verifica una impunidad *de facto* que supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana. En particular la CIDH ha determinado que en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8.1 de la Convención Americana. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana:

En un Estado democrático de derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con la función que la ley asigna a las fuerzas militares.

Lo anterior plantea una primera y urgente reforma que es la relativa a que todos aquellos órganos con una función de tribunal pero pertenecientes a un poder ajeno al judicial pasen a formar parte integral de éste. De tal manera se unificaría la función judicial y se garantizaría que las resoluciones emanadas de los tribunales provengan del poder encargado de ello. De esta forma se haría efectivo el principio de separación de poderes, pero sobre todo, se evitaría que estas resoluciones sean tomadas con base en situaciones ajenas a las propias de la justicia y en detrimento de los intereses, garantías y derechos fundamentales de la sociedad.

Este hecho, sin lugar a dudas complejo por las dificultades prácticas, materiales, presupuestarias y organizativas que implica traspasar todos los tribunales que dependen del Ejecutivo al Poder Judicial, nos acerca a otra de las reformas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Poder Judicial: el establecimiento de un presupuesto fijo para la rama de la administración de justicia.

Efectivamente, dada la prioritaria labor que realizan los órganos encargados de impartir justicia, es preciso garantizar su independencia

económica para evitar que los recursos que se destinen al Poder Judicial estén sujetos a cualquier interés político partidista. Para lo anterior, resulta necesario fijar constitucionalmente un porcentaje adecuado que cubra las necesidades del Poder Judicial federal (y de los respectivos poderes judiciales en las entidades federativas) de tal manera que se garantice no sólo los recursos sino la ausencia de criterios externos que pudiesen minar la autonomía del Poder Judicial frente a otros poderes o agentes políticos.

Lo anterior también establecería la pauta para que el presupuesto del Poder Judicial de la Federación estuviese sujeto a escrutinio y revisión por parte del Congreso, como una manera de control y revisión del empeño de la institución y del buen destino de los recursos para la función judicial.

Finalmente, la independencia externa con la que debe contar el Poder Judicial, ha de ser complementada con la independencia interna, es decir, con la posibilidad de que los jueces emitan sus resoluciones en estricta aplicación de la norma y de acuerdo con el caso concreto y no con base en los designios o líneas políticas que se pudieran generar en el interior de la Suprema Corte (o de los tribunales superiores en las entidades federativas). Para ello es preciso establecer de manera generalizada la inamovilidad judicial, pero también clarificar los nombramientos de ministros y magistrados, garantizando que sea el Congreso de la Unión y los congresos estatales, en sus respectivas competencias, quienes se encarguen de dicha tarea sin la intervención del Poder Ejecutivo.

CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por tradición, el Poder Judicial ha permanecido ajeno a la crítica y participación ciudadana. Si bien es cierto que las decisiones emanadas de los tribunales no pueden ser objeto de votación popular, también lo es que la participación de la sociedad en el escrutinio de la labor que realizan los jueces y magistrados es fundamental para obligar a los órganos juzgadores a realizar un trabajo más transparente.

Esta fue una de las ideas originales que impulsó la creación de los consejos de la Judicatura a finales de 1994, mediante una reforma

constitucional que pretendió instaurar tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas estos órganos de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial.

Si bien la creación de estos consejos adoleció de limitaciones provenientes de su misma conformación, que en la práctica restringen el alcance que pueden tener, representó un paso importante en la búsqueda de mecanismos que garantizaran por una parte, la estricta división que debe existir entre los órganos encargados de proveer justicia a la sociedad y aquellos cuyo objetivo es administrar, vigilar y sancionar a quienes se encargan de la función de juzgar. Pero, además, planteó la posibilidad de participación ciudadana en las tareas del Poder Judicial en virtud de que tres de los siete integrantes del Consejo son externos al Poder Judicial, ya que dos son designados por la Cámara de Senadores y uno por el presidente de la república, con lo cual se garantizaba, al menos en apariencia, la participación ciudadana en una labor de vigilancia de los jueces y magistrados.

Sin embargo, la prevalencia de una mayoría de miembros del Poder Judicial en su integración (cuatro de siete, incluyendo el presidente del Consejo, quien es a su vez presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), así como la forma en que éstos son designados (originalmente era a través de la insaculación, pero una reforma efectuada en 1999 dio facultades a la SCJN para designar de manera directa a los consejeros provenientes del Poder Judicial de la Federación) han tenido como resultado que la labor de ese órgano administrativo no sea eficaz y han convertido este primer intento de participación ciudadana en el ámbito judicial, en una experiencia fallida que ha impedido al Consejo ser funcional. Lo anterior se ha agravado por el hecho de que las designaciones efectuadas por el Ejecutivo y el Legislativo, que son las que en teoría deberían garantizar la participación de la sociedad civil, han otorgado esos puestos también a funcionarios del Poder Judicial, con lo cual la balanza entre funcionarios y ciudadanos queda en total desequilibrio.¹⁰

Reformas posteriores a su creación han disminuido las facultades de los consejos de la Judicatura. Basta poner como ejemplo la reforma aprobada en abril de 2003 por la Asamblea Legislativa del

¹⁰ Por ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que debería garantizar la participación ciudadana en el Consejo del Poder Judicial del D.F., designó como

Distrito Federal, que en la práctica implicó que dicho órgano cediera nuevamente facultades administrativas a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la consiguiente subordinación del órgano que en teoría debería vigilar, respecto al órgano que debiera ser vigilado.¹¹ Es un hecho que existe una tendencia tanto del presidente de la Suprema Corte como de los tribunales estatales de retomar, además del poder de resolver controversias en casos concretos (juzgar), el control de las actividades de administración del propio tribunal, es decir, lograr el control absoluto tanto de los actos judiciales como administrativos del tribunal.

Y es que la labor que deberían realizar los consejos de la Judicatura no es cosa secundaria. La garantía de participación ciudadana, aunada al hecho de que el Consejo debe garantizar que los jueces y magistrados se ciñan exclusivamente a la vital labor de juzgar, deberían impulsar tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, a efectuar reformas que consoliden dicho órgano y no, como ha sucedido, que lo conviertan en un *elefante blanco* de la administración judicial.

La participación de la sociedad civil es fundamental para lograr el desarrollo, legitimidad y transparencia del Poder Judicial siempre y cuando se haga con responsabilidad y a través de vías que garanticen que efectivamente esta participación tendrá como resultado la independencia e imparcialidad de los tribunales y la posibilidad de garantizar un alcance mucho mayor de acceso a la justicia para los sectores tradicionalmente desfavorecidos en nuestra sociedad.¹² En México, esta participación se ha limitado al fallido intento de ciudadanización del Consejo de la Judicatura.

consejero a un actuario de juzgado, es decir, a un miembro del Tribunal Superior de Justicia del D.F., con lo cual en el caso del Distrito Federal ya no son 4 los miembros provenientes del Poder Judicial sino 5. El 19 de febrero de 2004, el Senado de la República designó al magistrado Constanzo Carrasco Daza como nuevo miembro del Consejo de la Judicatura Federal ampliando el número de consejeros federales provenientes del Poder Judicial de 4 a 5.

¹¹ Para mayores datos, véase “Modificaciones a la Ley Orgánica del TSJDF, riesgos para la administración de justicia”, en El Semanal, órgano de difusión del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” A.C., núm. 72, 21 de abril de 2003, disponible en: <<www.sjsocial.org/PRODH/>>.

¹² Al respecto, Ligia Bolívar señala: “Un poder no sujeto a rendición de cuentas revela la existencia de una patología en el sistema y pone de relieve la falta de organización racional del Estado”. *Participación para una justicia democrática, op. cit.*, p. 2.

Un medio para avanzar en un mayor control ciudadano del Poder Judicial, sería la posibilidad de reformar la estructura del Consejo de la Judicatura, de tal manera que su conformación fuese mayoritariamente de miembros ajenos al Poder Judicial y excluyendo de su presidencia al presidente de la Suprema Corte (o en su caso del Tribunal Superior de Justicia del estado), de tal manera que se garantice que los objetivos y finalidades del Consejo de la Judicatura no serán limitados u obstruidos por intereses políticos de la Corte o de los tribunales locales, que en la práctica resultan ajenos al fin de la justicia. Esta medida, junto con la posibilidad de que las decisiones de los Consejos de la Judicatura no estén sujetas a revisión por parte de la Suprema Corte o de los tribunales superiores en las entidades federativas, garantizaría en el interior del Poder Judicial la división que debe existir entre quienes juzgan y quienes administran, vigilan y sancionan.

OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana a través de los consejos de la Judicatura no es la única vía para incidir en una política en el interior del Poder Judicial. Existen experiencias en otros países y en los litigios que se desarrollan ante los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, en los cuales se ha aplicado la figura del *amicus curiae*¹³ como una forma de participación de la sociedad en ciertos litigios que, por su importancia, trascienden el interés de las partes involucradas.

El *amicus curiae* es un medio de participación ciudadana en cuestiones relevantes que son del conocimiento de los tribunales. En efecto, esta acción escasamente desarrollada en nuestro país, tiene como finalidad que la sociedad civil organizada, sin ser parte formal del procedimiento que se desahoga en el tribunal, emita una opinión a éste sobre el tema materia de la controversia, por tratarse de una cuestión de interés público. Sin embargo, a pesar de que esta medida

¹³ El *amicus curiae* se puede definir como “la presentación ante el tribunal donde tramita un litigio judicial de terceros ajenos a esa disputa que cuenten con un justificado interés en la resolución final del litigio, a fin de ofrecer opiniones consideradas de trascendencia para la sustanciación del proceso en torno a la materia controvertida”. Martín Abregú y Christian Courtis, “Perspectivas y posibilidades del *amicus curiae* en el derecho argentino” en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales / Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 387.

ha sido con frecuencia utilizada en litigios ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y se ha empezado a formalizar en algunos países de Latinoamérica,¹⁴ en México no existe una práctica constante, ni mucho menos legislación al respecto, que permita a los grupos u organizaciones interesados en el resultado de determinado litigio, emitir una opinión al tribunal correspondiente. Incluso la Suprema Corte de Justicia ha manifestado reticencia hacia la participación de la sociedad en ciertos procesos de interés general.¹⁵

La figura del *amicus curiae* tiene especial importancia, dado que permite la opinión de la sociedad en temas cuya resolución va más allá del interés específico de las partes en litigio. En tal virtud, cumple dos funciones fundamentales:

a) Como un aporte al Tribunal que resolverá la controversia de argumentos u opiniones que puedan servir como elementos de juicio para éste.

b) Como un medio para dotar de carácter público a los argumentos empleados frente a una cuestión de interés general, reforzando el aspecto participativo del carácter republicano de gobierno.¹⁶

Finalmente, es preciso señalar que la participación ciudadana en asuntos correspondientes al Poder Judicial también se puede dar a través de otras medidas, tales como hacer efectiva la publicidad de los juicios, mediante procesos como las audiencias públicas, la oralidad y la eliminación del secreto sumarial, formas indirectas que permiten una participación y escrutinio de la sociedad en los procesos judiciales.

La responsabilidad es del Poder Judicial en tanto que debe ampliar sus criterios para aceptar la opinión y participación ciudadana, sobre todo en procesos cuyo interés trasciende el caso concreto (no hay que olvidar que la independencia judicial que alegan los tribunales

¹⁴ Véanse los referentes del caso argentino citados por Martín Abregú y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 396 a 401.

¹⁵ Como ejemplo citamos lo declarado a la prensa por el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia al dar a conocer la sentencia del caso Cavallo: “La Suprema Corte es un tribunal de derecho, no de conciencia ni popular”; y que “ignoraba las opiniones de las ONG que ni siquiera tienen legitimación formal”. Jesús Aranda, “Convalida la Suprema Corte que se extradite a Ricardo Miguel Cavallo”, en *La Jornada*, 11 de junio de 2003, p. 3.

¹⁶ Martín Abregú y Christian Courtis, *op. cit.*, p. 388.

al tomar sus decisiones, no significa absolutismo y no puede alegarse como sustento para dejar de considerar las condiciones económicas, sociales y políticas del país en la emisión de sus sentencias). Pero también los poderes Ejecutivo y Legislativo son responsables, en tanto que son quienes deben propiciar las acciones de cambio, a través de políticas públicas y creación de normatividad que garantice la participación ciudadana en el ámbito judicial como una medida de control y posibilidad de acceso a la justicia para todos por igual. Es preciso recordar que en materia del pleno respeto a los derechos humanos, todos los órganos del Estado deben participar en su promoción y protección. Así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que:

(...) el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.¹⁷

REFORMA INTEGRAL

Como se mencionó en la introducción, para que una reforma de los sistemas de administración de justicia tenga alto grado de efectividad, debe plantearse de manera integral. Por lo tanto, no basta con garantizar la independencia de los órganos de justicia, sino que se requiere modificar una serie de elementos sin los cuales una reforma judicial estaría incompleta. Algunos de los principales elementos se plantean a continuación.

LA NECESIDAD DE ESTABLECER EN EL NIVEL CONSTITUCIONAL LOS DERECHOS HUMANOS

Aunque la Constitución establece que “todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantoral Benavides, párr. 178.

de la república, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión”, es una realidad que los derechos humanos derivados de las convenciones son escasamente aplicados por los órganos encargados de administrar justicia. Esto derivado de la inercia judicial de que los contenidos de la legislación internacional en la materia son planteamientos éticos y no leyes con plena aplicación en los distintos ámbitos de la administración pública, judicial y legislativa de los países firmantes. Prueba de lo anterior es la falta de aplicación del derecho de presunción de inocencia garantizado en múltiples tratados y convenios internacionales firmados por México (entre ellos el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), pero que raras veces es aplicado por los órganos de justicia penal, a pesar de ser una obligación legal.

Por lo anterior, la inserción de los derechos humanos en un ámbito constitucional e incluso con una jerarquía similar a la constitucional, obligaría de manera directa a que los órganos juzgadores aplicaran la normatividad en materia de derechos humanos en la sustanciación de los casos. Así ha sucedido en países como Argentina, en donde la jerarquización de los derechos humanos en el nivel constitucional ha obligado e impulsado a los tribunales nacionales a emitir sentencias sustentadas en la legislación y jurisprudencia internacionales en la materia.¹⁸

EXISTENCIA DE RECURSOS EFECTIVOS

El juicio de amparo ha sido por tradición el principal recurso de protección a los derechos humanos en México. Su desarrollo en nuestro país ha sido incluso fuente de inspiración para legisladores de otras latitudes, quienes han adaptado la protección constitucional mexicana a sus respectivas normatividades. Sin embargo, a la fecha el juicio de amparo ha dejado de ser funcional y se ha alejado de la finalidad para la cual fue creado, que es la protección de la población en contra de actos de autoridad que vulneren sus derechos fundamentales.

Lo anterior es consecuencia de la persistencia de prácticas y dinámicas que se han generado en el Poder Judicial federal, pero también de reformas legislativas regresivas que han minado el objeto y fin del juicio de amparo. La existencia de recursos efectivos es, sin

¹⁸ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit., pp. 73 y 74.

lugar a dudas, un principio fundamental en todo Estado democrático, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al establecer la siguiente jurisprudencia:

... la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de la misma por el Estado parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto en la constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.¹⁹

De igual modo, la Corte Interamericana ha resaltado la necesidad de que los órganos judiciales hagan plenamente efectivas las posibilidades de protección:

El artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales.²⁰

¹⁹ CIDH, Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A, núm. 9, párr. 24. *Cfr.* Caso Castillo Petrucci y Otros, sentencia de fondo de 30 de mayo de 1999. Serie C, núm. 52, párr. 185.

²⁰ Caso Villagrán Morales y Otros, sentencia del 19 de noviembre de 1999, párr. 237.

Por lo anterior, es evidente que el adecuado funcionamiento de la administración de justicia se relaciona, de manera indisoluble, con la existencia en la normatividad de recursos adecuados de protección a los derechos humanos que sean aplicables no sólo desde el ámbito legislativo, sino accesibles para la población y de eficaz sustanciación.

Para ello, se requiere una profunda reforma del juicio de amparo de tal manera que se garanticen:

a) La eliminación del amparo para efectos, práctica cotidiana que implica la dilación de los procesos y la ineficacia del juicio de amparo como mecanismo de protección, pero además y especialmente en materia penal, implica una violación al artículo 23 constitucional²¹ puesto que la consecuencia de este tipo de amparo es repetir, a veces de manera alarmante, las diversas etapas procesales que se generan en un procedimiento, generalmente del orden penal.

b) La eliminación del cambio de situación jurídica como causal de improcedencia del amparo.

c) La posibilidad de instaurar amparos colectivos como una medida para garantizar un acceso equitativo a sectores de la población en estado de marginación, pero también como medio para disminuir la carga laboral de los tribunales de amparo.

d) La eliminación del principio de relatividad de las sentencias en casos de inconstitucionalidad de leyes.

e) La eliminación de los obstáculos normativos para hacer realmente efectivo el amparo por incomunicación.

LAS DEFENSORÍAS DE OFICIO

Finalmente, como elemento para garantizar el debido acceso a la justicia, se requiere la reestructuración de las defensorías de oficio para hacerlas, por una parte, independientes del Poder Ejecutivo, pero por otra, garantizar su adecuado funcionamiento, prioridad en un país cuya población carece de posibilidades de acceso a defensores particulares que le garanticen una verdadera defensa.

²¹ Artículo 23: "Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias (...)"

CONCLUSIONES

El presente documento no pretende ser exhaustivo, sino dejar marcados algunos de los retos que en materia legislativa subsisten para garantizar de manera efectiva el acceso a la justicia para la población. Sobre el tema ya existen ejercicios que deben ser considerados en los proyectos de reformas que impulsen Ejecutivo y Legislativo, como es el reciente *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para nuestro país, que establece las necesidades principales en materia de administración de justicia y propone reformas que se deben efectuar en ese campo.

De igual manera, los informes elaborados por organismos internacionales en materia de derechos humanos, de manera principal el realizado por el relator sobre la independencia de jueces y abogados de la ONU con motivo de su visita a nuestro país en mayo de 2001, son una referencia obligada para ubicar las principales problemáticas en materia de administración de justicia y las posibles soluciones a partir de sus recomendaciones.

La importancia de efectuar reformas estructurales en el ámbito de la impartición de justicia se hace cada vez más necesaria ante los crecientes retos que plantea un mundo con una economía globalizada de mercado, con graves problemas sociales y económicos en países como México y con crecientes situaciones de descomposición social y ambiental, lo cual hace indispensable la existencia de un poder judicial profesional, independiente, cercano a las necesidades y realidades de la población y conocedor de los derechos humanos fundamentales. Un poder judicial sólido, independiente, imparcial, efectivo y sujeto al escrutinio público y a la participación ciudadana es impulsor de la equidad y la justicia social y contribuye de manera indiscutible al desarrollo social, económico y político de los pueblos.

JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

RESTAURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PENAL

ACUSATORIO EN MÉXICO

JESÚS CRUZ CRUZ ■

En México uno de los temas de urgente atención por parte de la sociedad, las instituciones y el Estado en su conjunto, lo constituye la justicia y los derechos humanos. Instituciones judiciales, ministeriales y penitenciarias deben contribuir con su desempeño a la construcción del Estado de derecho, entendido como aquel en donde el respeto a los derechos humanos es la regla de convivencia de las personas.

En los informes de instituciones regionales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos, ocupan un lugar preponderante los inadecuados servicios en la procuración de justicia en México. Por ejemplo, policías que en el texto constitucional dependen directa e inmediatamente del ministerio público, en la práctica se constituyen como un verdadero poder contrario a la Constitución, al Estado de derecho y a los derechos fundamentales de los miembros de la sociedad.

El ministerio público, lejos de controlar a sus policías y constituirse en un genuino garante de los derechos de todas las personas que integran la sociedad, se advierte como una institución que no cuenta con la suficiente legitimidad en su actuación, y cuyas acciones u omisiones permiten la vulneración de esos derechos fundamentales de las personas.

■ Asesor del Área de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos del Grupo Parlamentario. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorante en Derechos Humanos.

Cierto es que se han realizado esfuerzos para atender el tema de la deficiente procuración de justicia en México, sin embargo, no han sido suficientes. Todavía no contamos con instituciones de procuración de justicia configuradas para el respeto de los derechos humanos. Es indispensable disponer de una eficiente procuración de justicia, pero no al precio de los derechos fundamentales de los miembros de la sociedad.

Un Estado democrático de derecho sólo tiene su razón de ser en la medida en que atienda la protección esencial de los derechos fundamentales de todas las personas. Por tanto, si el ministerio público es una institución establecida en la Constitución para la persecución de los delitos, entonces sólo puede ser legítimamente útil en la estricta medida en que cumpla con su función constitucional y que en esa misma medida proteja eficazmente los derechos fundamentales en todas sus actuaciones.

Para efectos del presente texto, conviene tener una aproximación de la idea del Estado de derecho. Antonio Rovira Viñas nos dice al respecto que:

El Estado de derecho, al implicar, fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la ley como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad de la ciudadanía (dado que el 'pueblo' es una abstracción que en muchas ocasiones ha servido de pretexto y excusa para perpetrar los mayores abusos), someter a todos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.¹

En México, uno de esos poderes públicos que de manera tradicional han transgredido los derechos humanos es el ministerio público.

¹ Antonio Rovira Viñas, *El derecho a la justicia*, Sistema, San José (Costa Rica), 1995, p. 106.

Creemos que ello ocurre así porque la estructura de esta institución nunca se ha ajustado a los principios del modelo penal acusatorio establecidos originariamente en la Constitución de 1917. Modelo acusatorio en donde debe existir una estricta, precisa y clara separación de las funciones del triángulo procesal: acusador, defensor y juzgador.

■ ACERCA DE LA NO AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

De conformidad con la Constitución de 1917, en el artículo 102, apartado A, de la Constitución federal se establece en su parte final: “El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo”.

De tal manera que de acuerdo con dicha redacción, el principio fundamental de autonomía e independencia de criterio y de actuación se vería seriamente vulnerado, toda vez que la figura ministerial dependería orgánicamente de la administración pública federal centralizada, y el que se encuentre sujeto a la facultad de libre remoción por parte del presidente de la república, nos parece que no garantiza una actuación ajena a factores de índole política que poco o nada tienen que ver con la actuación técnica jurídica de la persecución de los delitos, sea en el fuero federal que nos ocupa, sea en el fuero común en los casos de las entidades federativas.

Al respecto, Juventino V. Castro refiere:

Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas –como son los Ejecutivos de la república y de los estados–, para sus fines propios, y que esa facultad de removerlos libremente es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público, pudiendo dar fe de esta aseveración tanto los mismos agentes y procuradores, como los jueces y magistrados, razón por la cual es de necesidad imperiosa el estatuir *la inamovilidad del Ministerio Público*, tal y como se ha logrado respecto de los miembros de la Judicatura, para que no puedan ser removidos de sus puestos sino por responsabilidad grave en el cumplimiento de los deberes que la Constitución y leyes orgánicas le señalan (...) así como una meditada reglamentación de las funciones de ese

organismo, para poner a salvo dichas funciones de influencias perjudiciales.²

En similar sentido, Héctor Fix-Zamudio apunta:

(...) de acuerdo con una tendencia creciente que se observa en los ordenamientos latinoamericanos, en especial los más recientes, es conveniente otorgar autonomía e independencia funcionales al ministerio público en relación con su subordinación actual al ejecutivo, para lo cual, sin llegar al extremo de adscribirlo al poder judicial como lo han hecho la mayoría de dichas legislaciones, al menos debe otorgarse a los miembros del propio ministerio, las mismas prerrogativas de estabilidad, independencia, remuneración y responsabilidad de los integrantes de la judicatura, para lo cual también deben modificarse los sistemas de nombramiento y promoción para asimilarlos a los de los jueces y magistrados.³

■ ACERCA DEL MODELO PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO

Durante la época de la dictadura porfirista en el siglo XIX, la figura del juez de instrucción señoreó por su inmenso poder, por lo que en la Constitución de 1917 era indispensable suprimir dicha figura que tantas violaciones a los derechos había perpetrado, por ello cobra relevancia la posición de los profesores Olga Islas y Elpidio Ramírez, cuando afirman: “el objetivo era precisamente erradicar el sistema inquisitivo, y de ninguna manera quitar la inquisición al juez para entregarla al ministerio público”.⁴

Señalan también:

Infelizmente, el legislador ordinario nunca entendió la finalidad del Constituyente de Querétaro, e hizo del ministerio público una institución

² Juventino V. Castro, *El Ministerio Público en México*, Porrúa, México, 1998, pp. 41 y 42.

³ Héctor Fix-Zamudio, “La institución del ministerio público y su carácter de representación social, una revaloración”, en *La procuración de justicia*, PGR, México, 1994, p. 313.

⁴ Olga Islas y Elpidio Ramírez, *El sistema procesal penal en la Constitución*, Porrúa, México, 1990, p. 42.

inquisidora, con plenas facultades para investigar ante sí y decidir, al margen de los controles del juez y de la defensa. Dicho de manera más explícita: el legislador ordinario quitó la inquisición al juez y la transfirió al ministerio público, restando así jurisdicción al primero, y, como consecuencia, conservó el vicioso procedimiento penal heredado de la colonia. Esta desnaturalización del ministerio público, inevitablemente tenía que convertirlo, y de hecho lo ha convertido, en un superpoder, generador de injusticias y atropellos. Por esta razón, la sociedad lo ve con desconfianza y temor. La única vía –en el marco de la administración de justicia penal– para salvaguardar con eficacia al individuo y a la sociedad es la vigencia de los principios instaurados en la Constitución, entre los cuales destaca la asignación unívoca uno a uno de las tres funciones a los tres órganos que intervienen en la justicia penal.⁵

El profesor Luigi Ferrajoli nos refiere que:

La separación de juez y acusación es el más importante de todos los elementos constitutivos del modelo teórico acusatorio, como presupuesto estructural y lógico de todos los demás. Esta separación, requerida por nuestro axioma A8 *nullum iudicium sine accusatione*, es la base de las garantías orgánicas estipuladas en nuestro modelo teórico SG. Comporta no sólo la diferenciación entre los sujetos que desarrollan funciones de enjuiciamiento y los que tienen atribuidas las de postulación –con la consiguiente calidad de espectadores pasivos y desinteresados reservada a los primeros como consecuencia de la prohibición *ne procedat iurex ex officio*– sino también, y sobre todo, el papel de *parte* –en posición de paridad con la defensa– asignado al órgano de la acusación, con la consiguiente falta de poder alguno sobre la persona del imputado. La garantía de la separación así entendida, representa, por una parte, una condición esencial de la imparcialidad (*terzietà*) del juez respecto a las partes de la causa, que, como se verá, es la primera de las garantías orgánicas que definen la figura del juez; por otra, un presupuesto de la *carga de la imputación y de la prueba*, que pesan sobre la acusación, que son las primeras garantías procesales del juicio.⁶

⁵ *Ibidem*, pp. 43 y 44.

⁶ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1998³, p. 567.

De acuerdo con Miguel Sarre:

...lo que hace que los juicios en México no se inicien con una acusación a partir de indicios, sino de un proyecto de sentencia, con lo que se comprende mejor lo dicho en el sentido de que la etapa de preparación del ejercicio de la acción penal, es decir, la averiguación previa, tiene un contenido materialmente jurisdiccional, pero, hay que subrayarlo, sin las garantías propias de los juicios: control judicial, igualdad de las partes, contradicción, defensa efectiva, publicidad y revisabilidad de las resoluciones entre otras (...) De esta forma, después de las reformas constitucionales de 1993, existe una mayor ausencia de controles respecto del MP, ya que si bien se introdujo formalmente la posibilidad de la defensa durante la averiguación previa, esta defensa, al no intervenir ante un juez imparcial, no está en condiciones de cumplir su cometido, pero su presencia sí legitima y convalida lo actuado ante el MP en una averiguación previa que sigue siendo inquisitoria. Es conocida la interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho del *principio de inmediación* en la siguiente jurisprudencia definida: *CONFESIÓN. PRIMERAS DECLARACIONES DEL REO. De acuerdo con el principio de inmediación procesal, y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores.*⁷

Y concluye Miguel Sarre:

Una de las consecuencias de esa mediatización es que las declaraciones rendidas ante el MP durante la averiguación previa tienen mayor valor probatorio que las producidas ante la autoridad judicial, de lo que resulta la siguiente conclusión: cuando menores garantías tiene el acusado, mayor es el valor de las pruebas; mientras que, en la medida en que cuenta con mayores garantías (ante el juez), se reduce el valor de las pruebas. Dicho de otra forma, cuando el acusado ya cuenta con todas las garantías, éstas ya prácticamente no le sirven. El pliego de consignación se puede convertir en el auto de formal prisión y en la sentencia

⁷ Miguel Sarre, *Control del ministerio público*, inédito, 1997, pp. 9 y 10. (Cursivas del autor.)

definitiva, salvo prueba en contrario durante el proceso. Se ha invertido la presunción de inocencia e invalidado las garantías del proceso judicial.⁸

Por todo ello, consideramos que es indispensable rescatar la posición original del modelo acusatorio establecida en la Constitución de 1917 por el Constituyente de Querétaro. La figura del ministerio público debe ser mera pieza de acusación ante el juez penal ordinario y no asumirse, como sucede en los hechos, como un ministerio público instructor, y que en la averiguación previa administrativa, en donde tiene amplia prevalencia durante el procedimiento debido a que hace valoraciones por sí y ante sí de los hechos que él mismo valora y califica, como probablemente delictuosos, ejerce atribuciones materialmente jurisdiccionales. En suma, la instrucción penal ocurre ante el ministerio público, sin controles jurisdiccionales, lo cual acarrea múltiples violaciones a los derechos fundamentales del debido proceso legal.

Por tanto, sugerimos que el control de la instrucción lo tenga el órgano jurisdiccional, con la finalidad de recuperar la figura del juez, quien es el órgano imparcial, autónomo y eficaz para la protección de las garantías individuales en esa parte procesal inicial y en el procedimiento penal en su conjunto.

CONCLUSIONES

En la Constitución de 1917 se estableció originalmente el modelo acusatorio en el sistema de justicia penal, en donde las funciones procesales, de acusación, defensa y jurisdicción, se encuentran delimitadas con precisión y claridad a fin de corresponder con el principio de la división de poderes, propio de un Estado democrático de derecho.

El modelo penal acusatorio constitucional en México se desvió hacia un modelo esencialmente inquisitorial establecido en el Código procesal federal y en la mayoría de los locales.

⁸ *Ibidem*, p. 11.

En México, el ministerio público no tiene la autonomía e independencia política indispensable que le permita ejercer una adecuada función técnico-jurídica de acusación y ello, creemos, es una transgresión del principio de imparcialidad en su actuación, lo cual vulnera los derechos humanos fundamentales de las personas sometidas a su poder.

En México la instrucción penal es llevada en la práctica íntegramente por el ministerio público en la fase denominada de averiguación previa, en la cual tiene un poder procesal omnímodo, que le permite decidir, discrecionalmente, a través de la denominada facultad de ejercicio de la acción penal, la afectación de derechos y garantías fundamentales relativas a la libertad y la integridad personal, así como la situación jurídica de un individuo.

El ministerio público realiza una valoración de pruebas por sí y ante sí de las que le aporta tanto la policía judicial, como los servicios periciales; dichos servidores públicos, se establece constitucionalmente, estarán bajo su mando. Con esas valoraciones, el ministerio público realiza materialmente funciones jurisdiccionales, las cuales son propias y exclusivas del Poder Judicial.

El hecho de que el ministerio público ejerza funciones materialmente jurisdiccionales, vulnera un principio constitucional fundamental del Estado democrático de derecho: la separación y división de poderes, ya que el ministerio público interfiere indebidamente en las facultades propias y exclusivas del Poder Judicial.

Se ha constatado que de acuerdo con la organización y estructura administrativa de las procuradurías de justicia tanto federal como locales, en la práctica, la policía judicial no se encuentra bajo el mando directo e inmediato del ministerio público, y que dicha policía en ocasiones se asume como un poder real paralelo al del ministerio público, lo cual también ha sido, con frecuencia, una fuente de violaciones graves a los derechos humanos.

El principio de defensa no es suficientemente controlado en la fase de averiguación previa, porque no existe un equilibrio procesal entre el que acusa y el que defiende. El ministerio público valora las pruebas por sí y ante sí y controla todos los actos procesales de la averiguación previa; es decir, la figura del ministerio público es hegemónica en la instrucción penal, lo cual contraviene el modelo penal acusatorio original establecido en la Constitución de 1917.

El principio de presunción de inocencia se hace nugatorio en el procedimiento de averiguación previa, puesto que de acuerdo con jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, considera que las primeras declaraciones del inculpado son las relevantes y válidas en todo el procedimiento penal, no importa que éstas sean rendidas ante el ministerio público, pues precisamente es en la averiguación previa cuando las personas no cuentan con la protección efectiva a sus derechos fundamentales del debido proceso legal, establecidos tanto en la Constitución como en las normas internacionales.

Para una protección eficaz de los derechos humanos fundamentales del inculpado y, en un equilibrio procesal, también de la víctima, consideramos indispensable realizar una reforma constitucional estructural del sistema de justicia penal, con la finalidad de recuperar el modelo penal acusatorio original de la Constitución y suprimir el inquisitorial, que de acuerdo con la realidad y las normas procesales vigentes en el país, es el que impera, vulnerando el Estado democrático de derecho.

Que esa reforma constitucional estructural ubique en su dimensión procesal correcta al órgano jurisdiccional penal, con la finalidad de que sea éste el que realice el necesario y eficaz control del procedimiento de instrucción, en donde el ministerio público, estricta y limitadamente, asuma funciones de acusador y la defensa pueda realizar eficazmente sus facultades inherentes; todo ello bajo el control de la potestad jurisdiccional del juez.

Los derechos de los indiciados, de los procesados, de los sentenciados a compurgar una pena, pero sobremanera los de las víctimas del delito, derechos establecidos en la normativa nacional e internacional, tendrán una mayor vigencia con la recuperación del modelo acusatorio en la norma constitucional y su configuración correcta en las normas procesales penales del país.

VIGENCIA Y PRAXIS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

ASTRID JUÁREZ TAPIA ■

Los derechos humanos son los derechos que tienen las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Son ideales que inspiran distintas formas de gobierno y de comportamiento humano, por lo tanto, son derechos de todos. El gran reto que se nos presenta es fundamentarlos y legislar para que sean un derecho constitucional inherente a cada uno de nosotros. Los derechos humanos constituyen un núcleo básico, irreductible e irrenunciable del estatus jurídico de la persona.

Los derechos humanos ocupan ahora un lugar central en la comunidad internacional, aunque la *realpolitik* sigue marginándolos. Habrá que darles por fin el lugar que merecen: deben situarse en el centro de las preocupaciones de cada Estado y de la comunidad internacional.

DOCUMENTOS PRECURSORES

A LA POSITIVACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Pueden considerarse como precursores de las modernas declaraciones de derechos humanos la Carta Magna de 1215, el Habeas Corpus Act de 1679 y el Bill of Rights de 1689.

Juan sin Tierra gobierna en Inglaterra de 1199 a 1216, su reinado se caracteriza por cometer múltiples abusos e injusticias. La *Magna*

■ Asesora del Grupo Parlamentario en derecho. Licenciada en Relaciones Internacionales.

Charta Libertatum (Carta Magna de Libertades) surge como protección contra los excesos que la Corona realiza. En 1215 los Barones se rebelan con el fin de obtener privilegios, por lo que, el rey Juan sin Tierra jura la Carta Magna el 15 de junio de 1215. Ésta obliga al rey a otorgar ciertos favores como el de que “todo hombre libre podía ser detenido y condenado según la ley del país y tras juicio ordinario ante sus semejantes. Los impuestos no podrían ser establecidos sólo por decisión real”.¹ En este marco se inicia el derecho de audiencia y el derecho a la libertad personal.

La “Carta no fue una declaración general de los derechos de los ingleses, sino de una minoría, la nobleza, por lo que no existen derechos reconocidos para la nación o para el pueblo como totalidad.”² La Carta no es un documento de alcance universal, sólo beneficia a un grupo; sin embargo, su importancia radica en el reconocimiento de algunos derechos que pasan del derecho consuetudinario al derecho escrito.

Los primeros derechos de las personas concretados en declaraciones con fuerza jurídica se generan como consecuencia de movimientos revolucionarios como es el de independencia de las colonias inglesas de Norteamérica y la Revolución Francesa.

La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (12 de junio de 1776) sirve como modelo para las declaraciones futuras, por su gran contenido de derechos o libertades públicas. Es la base de las quince enmiendas constitucionales realizadas en 1789, de las cuales, el 17 de septiembre de 1791 se incorporan diez de ellas al texto de la Constitución estadounidense.³ Esta declaración afirma que todos

¹ Geerhard Oestreich, *La idea de los derechos humanos a través de la historia*, ponencia presentada ante el Coloquio de Verlag, Berlín, 1974, p. 33.

² Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, p. 35, *apud*, Miguel Ángel Sebastián Ríos (coord.), *Introducción al estudio de los derechos humanos*, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero / Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, México, 1996, p. 9.

³ Jesús Rodríguez y Rodríguez, “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos” en *Lecturas de tronco común / Derechos humanos*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1998, p. 125; J.W. Peltason, *La constitución de los Estados Unidos de América, con notas explicativas*, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, Washington, 1987, p. 7; R.A. Rutland, *The Bill of Rights*, University of North Carolina Press, North Carolina, 1995, p. 9.

los hombres son iguales, y reconoce el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad.

El 26 de agosto de 1789 la Asamblea Nacional Constituyente de Francia aprueba la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual es aceptada e incorporada como preámbulo a la Constitución francesa hasta el 3 de septiembre de 1791.⁴ Esta declaración es una de las más importantes del siglo XVIII. Destaca por su espíritu universal al reconocer que todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.

La declaración francesa tiene una mayor influencia en normas constitucionales y documentos de derechos humanos formulados en fechas posteriores, por lo que se convierte en el punto de partida visible del desarrollo político de ideas y constituciones en Europa y el resto del mundo.

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho internacional público “es el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales”.⁵ Hoy se entiende por sujetos internacionales a los Estados, instituciones y organizaciones internacionales, así como a los individuos.

La historia del derecho internacional comprende un amplio camino que busca en todo momento consolidar una comunidad internacional, a partir de elementos diversos, pero siempre con el objetivo de fortalecer la unidad internacional.

El derecho internacional tiene por objeto la protección de los derechos humanos de los individuos, el cual evoluciona a partir del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho de la responsabilidad internacional del Estado por daños a extranjeros.

La evolución en esta materia ha dado la oportunidad de elaborar principios de carácter universal y obligatorio para todos los Estados.

La protección internacional de los derechos humanos es la “legislación relativa a la protección de los individuos y los grupos contra las

⁴ *Ibidem.*

⁵ Modesto Seara Vázquez, *Derecho internacional público*, Porrúa, México, 1997¹⁶, p. 25.

violaciones gubernamentales de sus derechos garantizados internacionalmente”.⁶

El derecho internacional de los derechos humanos se desarrolla de forma amplia y universal a partir de la adopción de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. Hasta ese entonces “se carecía de un cuerpo amplio de normas que protegieran al individuo como ser humano”.⁷

La Organización de las Naciones Unidas ha tenido como prioridad, desde su creación, la constitución de una Carta Internacional de Derechos. El Consejo Económico y Social (Ecosoc) crea en 1946 la Comisión de Derechos Humanos (CDH), formada originalmente por expertos de 18 países, entre los cuales destaca la presidencia de Eleanor D. Roosevelt y la vicepresidencia de René Cassin.⁸

Se le encomienda a la CDH la redacción de una carta internacional de derechos, con el principal objetivo de integrar tanto órganos como mecanismos internacionales para su protección. El mandato de la Comisión establece elaborar una declaración y un pacto, así como mecanismos para la protección de los derechos humanos en todo el orbe, a lo que llaman Carta Internacional de Derechos Humanos.

La Comisión inicia sus labores en enero de 1947, y dos años después tiene como producto la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual es presentada y posteriormente aceptada por la tercera Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, reunida en París el 10 de diciembre de 1948, con 48 votos a favor y ocho abstenciones.

Desde el momento en que la comunidad internacional cuenta con la Declaración Universal de Derechos Humanos, se consolida la verdadera universalización de los derechos humanos. Los Estados firmantes reconocen que los derechos humanos son un tema de interés global.

⁶ Thomas Buergenthal, *Derechos humanos internacionales*, Editorial Gernika, México, 1996, p. 31.

⁷ Thomas Buergenthal *et al.*, *Manual de derecho internacional público*, FCE, México, 1994, p. 96.

⁸ René Samuel Cassin, 1887-1976, jurista francés, miembro de la delegación francesa de la Sociedad de Naciones, representante de Francia en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, vicepresidente (1946-1955) y presidente (1955-1957) de la Comisión, considerado como el principal coautor de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cassin colabora también en la Convención Europea de los Derechos Humanos, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950.

En el nivel regional la Organización de Estados Americanos cuenta con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre desde 1948, en la cual se reconoce que la protección internacional de los derechos del hombre debe guiar la evolución del derecho americano.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre son las dos declaraciones que han servido de base para el establecimiento de nuevos instrumentos internacionales de derechos humanos, la primera con un alcance universal y la segunda regional.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos son aquellos que cuentan con un espectro amplio de derechos, entre ellos destacan la Carta Internacional de Derechos Humanos, la cual está integrada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Declaración es el primer documento en que se proclaman normas de derechos humanos, en ella se reconoce la indivisibilidad, universalidad e inalienabilidad de los derechos de todos. En los pactos se definen tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales.

La protección internacional de los derechos humanos es la “legislación relativa a la protección de los individuos y los grupos contra las violaciones gubernamentales de sus derechos garantizados internacionalmente”.⁹

Al surgir la internacionalización de los derechos humanos, poco a poco se va perfeccionando, positivándose con límites a la soberanía y al poder estatal en declaraciones, convenciones o tratados, dotados de eficacia jurídica y de un sistema de garantías normativas y jurisdiccionales en desarrollo.

Al ratificar cualquier tratado, los Estados someten voluntariamente sus legislaciones y políticas a la supervisión internacional.

⁹ Thomas Buergenthal, *Derechos humanos internacionales*, *op. cit.*, p. 31.

ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

La admisión del derecho internacional de los derechos humanos en América Latina es diverso. Existe una corriente generalizada que está otorgando rango constitucional a los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales y que complementan los derechos enunciados en las constituciones de cada país.

La labor de la norma jurídica positiva es reconocer, convertir los derechos humanos en obligación jurídica y garantizarlos jurídicamente.

Los Estados deben reconocer no sólo las normas aplicables en el ámbito interno de manera secundaria, sino como normas fundamentales que regulen la actuación de los órganos del Estado y amplíen el ámbito de protección de los ciudadanos. Los tratados internacionales en materia de derechos humanos deben quedar en la Constitución de tal manera que no exista pretexto ni fundamento legal alguno que entorpezca su aplicación.

Es necesario que los derechos humanos estén establecidos en el nivel constitucional no sólo en cuanto a su mención sino en cuanto a su jerarquía, puesto que en ellos deben basarse las políticas públicas que promueva el Ejecutivo; en su contenido deben estar los criterios reguladores de la actuación del Poder Judicial y sus fundamentos deben ser el eje rector de las leyes y normas que emita el Poder Legislativo.

Es un deber de los Estados garantizar que todas las personas puedan disfrutar de ellos.

En la Constitución de Chile se establece:

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado, respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.

La Constitución de Guatemala de 1985 enuncia: "(...) en materia de derechos humanos los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno".

En Nicaragua la carta fundamental de 1987 establece:

...se integran a la enumeración constitucional de derechos aquellos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones; y en la Convención Americana de Derechos Humanos con el objeto de darles adecuada protección.

En Brasil se establece que “los derechos y garantías expresados en la Constitución no excluyen otros resultantes de régimen y de los principios de ellas adoptadas o de los tratados internacionales en que Brasil sea parte”.

La Constitución de Colombia de 1991 establece: “los derechos y deberes consagrados en esta carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia”.

Las constituciones de Argentina, Venezuela y Uruguay son más avanzadas, pues establecen un catálogo de derechos abierto.

En Argentina la jerarquía constitucional existe, pero especifica los tratados que la tienen. El proceso es complejo: después de que el tratado es ratificado por el Congreso, requiere dos terceras partes de la Cámara para gozar de jerarquía constitucional.

En la Constitución de Venezuela se estipula:

Los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales no deben entenderse como negación de otros que siendo inherentes a la persona, no figuren precisamente en ellos. La falta de la ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

En Uruguay la ley establece que “la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”.

Los derechos humanos no son sólo derechos que limitan el poder del Estado, sino que son derechos que permean cada espacio de

la vida jurídica de la sociedad en su conjunto, siendo el elemento más fundamental y básico de la concepción del Estado: el Estado debe instrumentar.

México es uno de los países más activos en el concierto internacional en la defensa de los derechos humanos, pero internamente al país le falta reconocer, asegurar y mencionar de manera expresa los derechos humanos. Es necesario dotar de jerarquía constitucional los preceptos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

Nuestro país no forma parte actualmente de la corriente que integra en sus ordenamientos constitucionales el concepto de derechos humanos y la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos. Tampoco cumplimos como país con los preceptos contenidos en diversos instrumentos y estructuras internacionales.

En México, a pesar de ser parte de varios instrumentos internacionales, aún existen violaciones a los derechos humanos como la tortura, las detenciones arbitrarias y la desaparición forzada.

Un ejemplo de la no atención del derecho internacional de los derechos humanos es el feminicidio en Ciudad Juárez y el estado de Chihuahua. Organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han hecho patente el desinterés, ausencia y falta de atención al derecho internacional de los derechos humanos, por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia que no consideran dichas normas vinculatorias a los casos específicos denunciados por la sociedad civil.

La relatora especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para Derechos de las Mujeres, Marta Altolaguirre, hizo cerca de 33 recomendaciones específicas sobre la situación en Ciudad Juárez.

La falta de respuesta por parte del Estado ante los asesinatos y desapariciones, implica la responsabilidad del Estado mexicano bajo las obligaciones contraídas al ratificar normas regionales e internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de transgredir las normas regionales e internacionales de defensa de los derechos de la mujer, así como otros tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Asimismo, contraviene lo establecido en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha expresado gran preocupación por los acontecimientos ocurridos en Ciudad Juárez

El Estado mexicano ha incumplido la “debida diligencia”, es decir, su responsabilidad como Estado de garantizar los derechos humanos, aun en casos en los que los abusos tengan su origen en personas sin vinculación con el Estado.

Con la reciente adopción del Protocolo Facultativo de la Convención se adopta un nuevo mecanismo para combatir la violencia contra la mujer, ya que se instaura la posibilidad de que las mujeres a las que no se les haga justicia en su país busquen reparación en el ámbito internacional por la violación a sus derechos comprendidos en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

En el plano regional, la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) contempla la obligatoriedad.

La Convención sobre los Derechos del Niño es otra norma internacional violentada en el caso de Ciudad Juárez, ya que un gran porcentaje de las víctimas está constituido por mujeres jóvenes.

Otros instrumentos que se han incumplido son la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura de la OEA, la Convención contra la Tortura de la ONU, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Declaración de la ONU sobre Desaparición Forzada, ya que en algunos casos se tienen evidencias de tortura y privación ilegal de la libertad.

Los derechos contenidos en los distintos instrumentos internacionales generan múltiples deberes estatales que el Estado mexicano no ha cumplido; éste es sólo un caso de incumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, por parte de un país signante de diversos ordenamientos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- BUERGENTHAL, Thomas *et al.*: *Manual de derecho internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 168 pp.
- BUERGENTHAL, Thomas: *Derechos humanos internacionales*, Editorial Gernika, México, 1996, 377 pp.
- OESTREICH, Geerhard: *La idea de los derechos humanos a través de la historia*, ponencia presentada ante el Coloquio de Verlag, Berlín, 1974.
- RODRÍGUEZ y Rodríguez, Jesús: “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos” en *Lecturas de tronco común / Derechos humanos*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1998, 125 pp.
- SEARA Vázquez, Modesto: *Derecho internacional público*, Porrúa, México, 1997¹⁶, 216 pp.
- SEBASTIÁN Ríos, Miguel Ángel (coord.): *Introducción al estudio de los derechos humanos*, Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero / Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, México, 1996, 370 pp.

POLÍTICA SOCIAL

APUNTES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

CLARA M. BRUGADA MOLINA ■

Si bien es cierto que los procesos de descentralización o desconcentración de los servicios de salud, educación, asistencia social y superación de la pobreza representaron un avance que apuntó al fortalecimiento de las capacidades y atribuciones de los estados y municipios y a dotar de transparencia y certeza la transferencia de recursos, existe un conjunto de problemas no resueltos que dificultan el ejercicio adecuado de las facultades transferidas al ámbito estatal.

De los siete fondos de aportaciones establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, sólo tres de ellos (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fortamun-DF; y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, FASP) significaron la transferencia de recursos no comprometidos al pago de obligaciones corrientes. El resto, que además representa 80 por ciento del total del ramo 33 del presupuesto federal, se encuentra estrechamente vinculado a las plantillas de personal de los servicios de salud y educación desconcentrados a los estados.

De igual forma, ha quedado demostrado que el monto total de los recursos transferidos a las entidades para financiar las funciones de educación y salud es insuficiente para atender las necesidades irreductibles y que ello ha provocado serios problemas financieros

■ Diputada federal. Coordinadora del Área de Política Social del Grupo Parlamentario. Licenciada en Economía

a las entidades federativas, que ahora tienen que destinar porciones importantes de sus presupuestos para mantener en el nivel de subsistencia los servicios de educación y salud transferidos a su ámbito de responsabilidad.

Los criterios de distribución de recursos de educación y salud a las entidades federativas establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, otorgaron rango de ley a un modelo que profundiza la desigualdad y la inequidad, reproduce las inercias y distorsiones en el financiamiento de estos servicios en los estados y no obedece a las necesidades y rezagos prevalecientes en las entidades federativas.

La subordinación de la descentralización a criterios exclusivamente administrativos, ha limitado la función de los estados a la de meros administradores y pagadores de maestros, médicos, enfermeras, etcétera, sin posibilidades de formular y aplicar políticas públicas que mejoren la cobertura y calidad de los servicios bajo su responsabilidad.

El gran peso que representan las obligaciones irreductibles tanto en salud como en educación, condiciona casi la totalidad de los recursos transferidos y, cada vez más, dichas obligaciones absorben cantidades significativas de los ingresos de los estados.

Esta situación nos motiva a presentar una aproximación a los problemas que enfrenta la descentralización y apuntamos algunas de las alternativas que se han planteado para corregir las distorsiones generadas por el modelo de descentralización de la política social y los criterios de distribución de los recursos. Con esto nos proponemos abrir el debate que permita avanzar en la construcción de una propuesta legislativa orientada a fortalecer el federalismo y a mejorar la cobertura y calidad de los servicios descentralizados.

■ LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN EDUCATIVA

Si bien es cierto que a mediados de la década de los setenta, se registró un intento por desconcentrar tanto trámites como decisiones al ámbito de las delegaciones estatales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), no fue sino hasta 1992 cuando se produjo el paso más importante hacia la descentralización de los servicios de educación con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la

Educación Básica, mediante el cual se transfirió a los estados la operación de los planteles de educación preescolar, primaria, secundaria y normal a cargo de la Federación.

Entre 1992 y 1993 se adecuó el marco jurídico y se estableció con mayor claridad la distribución de competencias entre la Federación, estados y municipios en materia educativa. Así, la Ley General de Educación expedida en 1993 reconoce a los estados como autoridad educativa local y les confiere facultades operativas y normativas en la prestación de la educación básica y normal.

Sin embargo, ni el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 ni la Ley General de Educación promulgada en 1993 establecieron mecanismos claros para el financiamiento de los servicios de educación ni definieron las responsabilidades y obligaciones financieras de cada orden de gobierno.

Fue hasta 1997, cuando se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, que se integraron en el ramo 33 los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y de Aportaciones Múltiples (FAM) como vía para transferir los recursos orientados al financiamiento de los servicios de educación básica y construcción de infraestructura educativa básica y universitaria.

En 1998, el Ejecutivo Federal propuso crear el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), para otorgarle sustento financiero a la descentralización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos que se realizó en el curso de 1999.

PRINCIPALES PROBLEMAS

A más de una década del acuerdo que permitió transferir al ámbito estatal la prestación de los servicios de educación básica, continúan aplicándose los mismos criterios que determinaron la distribución de recursos antes de su federalización y ninguno de ellos guarda relación con las necesidades o rezagos que en materia educativa existen en los estados.

La propia Ley de Coordinación Fiscal refiere como únicos indicadores para la distribución de los recursos del FAEB y FAETA: el registro común de escuelas y plantillas de personal; el presupuesto asignado en el ejercicio inmediato anterior, más las ampliaciones autorizadas (específicamente los recursos del paquete salarial, mismo

que se prevé en el ramo 25 del presupuesto federal) y las ampliaciones presupuestarias aprobadas para el fondo derivadas del efecto inflacionario.

El actual modelo de distribución responde a los acuerdos y negociaciones bilaterales de la SEP con los estados de la Federación, es decir, es resultado casi exclusivamente de las capacidades de interlocución y presión de los gobernadores y dirigentes sindicales. Prácticamente todos los actores coinciden en señalar, que al dominar la inercia en la distribución de los fondos para educación, se mantiene y profundiza la desigualdad y la inequidad del gasto educativo. La propia Secretaría de Educación Pública reconoce en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que el gasto público no ha sido un instrumento para la búsqueda de la igualdad o la justicia educativa.

Asimismo, la indefinición de las responsabilidades de cada orden de gobierno en el financiamiento de la educación ha provocado una participación desigual en las aportaciones económicas que realizan las entidades federativas en educación. Aunque en promedio los estados invierten 13 por ciento de los recursos, hay casos donde la contribución estatal supera el 30 por ciento y otros que no rebasan el cinco por ciento.

Los requerimientos financieros de los servicios educativos a cargo de los estados han superado el monto de recursos que transfiere la Federación a través del FAEB. Esta situación presiona las finanzas públicas estatales, que en promedio destinan 19 por ciento de sus participaciones federales para cubrir las obligaciones corrientes que les impuso la descentralización educativa. Esto adquiere rasgos sumamente preocupantes en estados como Baja California, México, Durango, Nuevo León y Veracruz, que aplican más de la tercera parte de sus participaciones federales al financiamiento de la educación.

Otro aspecto de esta problemática es que la toma de decisiones sobre los incrementos salariales, sin intervención de los gobiernos estatales, ejerce presiones financieras importantes a las entidades federativas, sin que exista el respaldo de la Federación.

De no resolverse los problemas que presenta el financiamiento de los servicios de educación en los estados, la descentralización enfrentará el riesgo del fracaso, ya que las finanzas públicas estatales no podrán soportar por mucho tiempo cargar con los costos que implica asumir la función educativa.

ALTERNATIVAS PLANTEADAS

- Definir con claridad en la Ley General de Educación las responsabilidades de cada orden de gobierno en materia de financiamiento de los servicios de educación e integrar los fondos educativos (FAEB, FAETA, FAM-IE) en el apartado de financiamiento de la Ley General de Educación.
- Contar con la participación de los estados en las negociaciones salariales que realiza la SEP con el sindicato.
- Modificar los criterios de distribución de los recursos del FAEB para que consideren al menos las siguientes variables:
 - Reconocer el gasto irreductible de cada entidad federativa, es decir, el conjunto de obligaciones que han contraído las autoridades educativas locales y subsanar el déficit existente entre la aportación federal y el gasto irreductible de los estados.
 - Incorporar de forma adicional, a los recursos orientados a cubrir el gasto irreductible, fondos de compensación que permitan corregir la inequidad en la distribución del gasto educativo.
 - Distribuir los fondos de compensación entre las entidades federativas con criterios que midan las desigualdades y rezagos.
 - Incorporar criterios que midan la eficiencia y el esfuerzo financiero que realizan las entidades federativas.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

En 1983 se inició el proceso de reorganización de los servicios de salud, que incluye reformas en dos aspectos fundamentales: el marco jurídico y el diseño institucional. Con ello se pretendía mejorar el acceso a los servicios de salud y racionalizar el uso de los recursos, constituyendo un sistema con la participación de los gobiernos estatales y prestadores de servicios de salud privados y sociales. Con esta lógica se promovió la adición del artículo 4^º constitucional para incluir el derecho a la protección a la salud y se establecieron las bases para la concurrencia entre Federación y entidades federativas.

En 1984 se promulgó la Ley General de Salud, que integra diversas disposiciones jurídicas dispersas en otros ordenamientos, precisa las bases y modalidades del acceso al derecho a la protección de la salud y plantea como objetivo impulsar la descentralización al distribuir competencias en la materia entre el gobierno federal y las entidades federativas.

Con base en esta ley, entre agosto de 1983 y marzo de 1984 se expidieron las Bases para la Descentralización de los Servicios de Salud a las entidades federativas y se convino con 14 estados la transferencia a su ámbito de responsabilidad.

Sin embargo, y pesar de haber construido el andamiaje jurídico institucional de la reforma descentralizadora, ésta no pudo concluirse por las presiones financieras que provocó la crisis económica de mediados del sexenio, por la debilidad de los servicios que se pretendía transferir y por la falta de acuerdos con los gobernadores. Así concluyó la primera etapa de las reformas al Sistema Nacional de Salud, ya que el gobierno de Salinas de Gortari no le dio continuidad al proceso iniciado por su antecesor.

Con el gobierno de Ernesto Zedillo y en el marco del programa de impulso al nuevo federalismo, se dio un nuevo estímulo a la descentralización, de tal forma que en septiembre de 1996 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud entre el gobierno federal y 31 entidades federativas. A partir de la firma de este acuerdo, la Federación transfirió a los 31 estados y el Distrito Federal la infraestructura, el personal y los recursos que ocupaba en la operación de los servicios de salud en los estados.

En 1997 y como parte de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se creó el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fasa), con objeto de otorgar certeza a la transferencia de recursos orientados a financiar los servicios de salud a cargo de los gobiernos estatales.

PRINCIPALES PROBLEMAS

GASTO PÚBLICO INSUFICIENTE

Los datos disponibles muestran el limitado esfuerzo financiero del Estado mexicano en salud: sólo 2.43 por ciento como proporción del

producto interno bruto, muy por debajo del promedio latinoamericano; además, dicho monto es inferior al gasto privado que se realiza en México, el cual asciende a 3.35 por ciento como proporción del PIB y representa 58 por ciento de las erogaciones totales en salud.

En el ámbito estatal, la brecha entre gasto público y privado muestra signos aún más preocupantes, ya que sólo en seis estados la inversión pública es superior al gasto privado en salud, en 11 el gasto privado supera notablemente al promedio nacional y en el resto se mantiene la proporción de participación que se registra en el país.

Del total del gasto público en salud, sólo 33.5 por ciento lo ejercen las instituciones responsables de atender a la población abierta, que representa 76 por ciento del universo total de la población en los estados con más incidencia de pobreza y 52.6 por ciento en aquellos con mayor desarrollo económico. El resto lo ejercen las instituciones encargadas de brindar seguridad social a los trabajadores del sector formal de la economía.

DISTRIBUCIÓN INERCIAL E INJUSTA

Mucho se ha cuestionado la inequidad implícita que representa el actual modelo de distribución de los recursos del Fasa, ya que al estar relacionado de forma predominante con la satisfacción del gasto corriente, se continúa profundizando la desigualdad en los estados o regiones con mayores niveles de rezago social. La distribución *per capita* del gasto en salud para la población abierta nos muestra con claridad la inequidad e injusticia prevaleciente, las tres entidades que reciben menos recursos por persona son a su vez las que concentran mayores rezagos sociales y menor cobertura de los servicios de salud.

Lo anterior es esencialmente cierto, pero no puede ser discutido ni corregido sin considerar que los recursos que se transfieren a los estados son insuficientes para operar de manera adecuada la infraestructura sanitaria que tienen a su cargo. Es decir, tanto los estados “favorecidos” como los “castigados” por este modelo de distribución de los recursos enfrentan serias dificultades financieras para operar con eficiencia y calidad los servicios de salud.

Otro elemento que debe tomarse en cuenta es que la mayor parte de los recursos transferidos se encuentran comprometidos para el pago de nómina de los trabajadores de la salud (85.32 por ciento) y para gastos de operación de la infraestructura médica (14.35 por

ciento). Es decir, con más de 99 por ciento del Fasa comprometido irreductiblemente, no existe margen de maniobra posible que permita a los estados (particularmente a los más pobres, que enfrentan debilidades financieras estructurales) ampliar la cobertura, mejorar los servicios y abatir los rezagos.

Es más, ni siquiera la aportación que realizan los estados para complementar el gasto en salud escapa a la inercia que imponen las obligaciones corrientes: en promedio, 85 por ciento de esa aportación se destina al pago de servicios personales y administración. Por ejemplo, las entidades que en conjunto efectúan más de 78 por ciento del total de la inversión estatal en salud, gastan entre 90 y 100 por ciento de sus recursos para cubrir el gasto corriente.

PARTICIPACIÓN DESIGUAL EN EL FINANCIAMIENTO

Esto se evidencia con claridad al revisar los datos sobre la participación estatal en el financiamiento de los servicios de salud, donde del total del gasto público del Estado, las entidades contribuyen en promedio con 16 por ciento, pero existen entidades cuya participación no rebasa el cinco por ciento y otras con niveles de 60 por ciento o más. Es decir, para complementar las asignaciones federales los estados realizan un esfuerzo desigual que en la mayoría de los casos no incide de forma determinante en el mejoramiento de los servicios que se prestan, por las razones expuestas anteriormente.

PRESIONES A LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES

La insuficiencia de recursos y la inequidad en su distribución han creado un nuevo problema para las entidades federativas, que dependen casi exclusivamente de sus recursos propios y de las cuotas de recuperación para ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios de salud y atender un conjunto de obligaciones laborales que no asume la autoridad central.

El gasto estatal, aunque es relativamente poco en relación con las transferencias federales, resulta significativamente importante si lo comparamos con los ingresos propios de las entidades federativas, que, como hemos dicho, tienen que destinar cada vez más recursos para complementar la escasa inversión federal.

Otro elemento que presionará las finanzas públicas estatales será la puesta en operación del Seguro Popular. Como sabemos, este

programa se articula en los servicios de salud a cargo de las entidades federativas, que además de prestar los servicios para este nuevo segmento, tendrán que destinar crecientes recursos propios para cubrir la cuota social estatal que establece la Ley General de Salud. Este esfuerzo será mayor en las entidades con más población abierta, es decir, los estados más pobres y, por tanto, con finanzas públicas más débiles.

ALTERNATIVAS POSIBLES

- Lograr la suficiencia de recursos como requisito indispensable para el éxito de la descentralización, ya que no habrá fórmula o mecanismo de distribución que resuelva los problemas financieros que enfrentan los estados si no se parte de un piso suficiente de recursos que permita a las entidades cubrir sin déficit los gastos irreductibles inherentes a la operación de los servicios de salud y contar con posibilidades presupuestarias para ampliar su cobertura, reducir los rezagos y mejorar la calidad.
- Transferir el Fasa a la Ley General de Salud para dotar de congruencia y establecer una relación explícita entre las disposiciones legales que rigen las facultades, obligaciones y atribuciones de los tres órdenes de gobierno en la materia y los instrumentos de financiamiento que actualmente se encuentran en el ramo 33.
- Precisar las responsabilidades en materia de financiamiento para los servicios de salud. Deben quedar claras las obligaciones y responsabilidades financieras de cada orden de gobierno y con ello abatir las disparidades existentes en la inversión que realizan las entidades federativas y la Federación.
- Avanzar en la descentralización de los servicios de salud de primer nivel al ámbito municipal. Con este objetivo se tendrá que revisar el marco jurídico y dotar de facultades y responsabilidades claras a este orden de gobierno, así como garantizar el financiamiento suficiente para la atención de esta nueva responsabilidad.
- Modificar los mecanismos de distribución para vincularlos a las necesidades y rezagos de las entidades federativas y municipios. Para ello se tendrán que diseñar y establecer nuevas

fórmulas que correspondan a la dimensión y profundidad de las necesidades existentes en cada entidad federativa, de tal suerte que se comience a revertir la desigualdad y los desequilibrios prevalecientes en el financiamiento. Con ese propósito habrán de plantearse esquemas de transición que eviten afectaciones inmediatas a los recursos que actualmente reciben las entidades federativas y que posibiliten cubrir de manera óptima los gastos irreductibles.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PARA SUPERAR LA POBREZA

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social tiene como antecedente inmediato el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que concentró las acciones y recursos del Programa Nacional de Solidaridad.

Los primeros esfuerzos que apuntaron a la descentralización y al establecimiento de criterios transparentes para la distribución de recursos a los estados y municipios se realizó en 1996, año en que la Secretaría de Desarrollo Social publicó la fórmula para el reparto del FDSM entre los estados y municipios.

A finales de 1997, el Ejecutivo Federal propuso incorporar en la Ley de Coordinación Fiscal el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y se estableció que su integración será por un monto equivalente a 2.5 por ciento de la recaudación federal participable y su distribución se efectuará entre los estados con una fórmula que mide la magnitud e intensidad de los rezagos sociales.

Los recursos entregados a los municipios se utilizan de manera exclusiva en el financiamiento de obras y acciones sociales básicas y en inversiones que benefician a la población en *condiciones de rezago social y pobreza extrema* en rubros muy definidos, como inversiones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

A diferencia de otros fondos, el FAIS está mucho más definido, acotado y con objetivos y usos del gasto bien establecidos. Sin embargo,

presenta una serie de problemas como son: lo limitado de los recursos respecto de las enormes carencias que enfrentan los municipios pobres del país; la falta de autonomía de las autoridades locales para determinar el destino del gasto; la existencia de conflictos internos en los ayuntamientos porque las obras que se realizan con los recursos del FAIS no responden a las necesidades más apremiantes de las comunidades; las dificultades para la fiscalización de esos montos; además de que la fórmula de distribución no genera incentivos para abatir el nivel de pobreza por parte de los municipios, entre otros problemas.

ALTERNATIVAS PLANTEADAS

- Se elimina el FAIS del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y se sustituye por el Fodesmun, el cual que será integrado a la Ley de Desarrollo Social para que sea regido por las disposiciones legales respectivas en términos de planeación y programación, financiamiento y gasto, atención de zonas prioritarias, y evaluación de los resultados de las acciones realizadas con este fondo.
- La fórmula de distribución del FAIS responde adecuadamente a la medición de índices de pobreza, pero no genera incentivos para abatir el nivel de pobreza por parte de los municipios, ni para mejorar, dentro de sus limitadas posibilidades, la recaudación en el nivel municipal.

Para el Fodesmun se propone mantener el primer año la fórmula de distribución vigente. Durante el segundo año, se integrarían recursos extra (véase el siguiente punto), que serían distribuidos de acuerdo con la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos por parte de los estados y municipios. Para el tercer año, a los mencionados recursos extra se aplicaría el componente que premia la eficiencia y eficacia, y un segundo componente que incentive el aumento de recaudación fiscal en el nivel municipal. Esta propuesta tiene dos objetivos:

Primero, que los recursos destinados a los municipios que hoy se asignan a través del FAIS no se reduzcan bruscamente. De la recaudación federal participable, 2.5 por ciento continuaría siendo distribuido según la magnitud de la pobreza de

los estados y municipios, como se hace hasta la fecha. Los nuevos componentes de la fórmula de distribución (eficiencia y eficacia, y aumento de recaudación fiscal) se aplicarían a los recursos extra.

Segundo, establecer un programa a mediano plazo, de seis años, para que una tercera parte del Fodesmun se distribuya de acuerdo con los tres criterios: índices de pobreza, eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto, y aumento de la recaudación fiscal en el nivel municipal.

Es importante no perder de vista que estos dos últimos componentes tienden a favorecer a los municipios con niveles de marginación menos agudos o que pertenecen a estados con niveles de desarrollo más altos. Empero, es urgente incentivar el abatimiento de rezagos y el aumento de la recaudación por parte de los municipios.

- Los recursos extra antes mencionados se obtendrán incrementando el porcentaje de la recaudación federal participable que integra el Fodesmun al sumar el monto de los programas sociales como son: el Programa para el Desarrollo Local, Hábitat, el Programa de Incentivos Estatales y el Programa de Empleo Temporal. Por ejemplo, el monto asignado a tales programas para 2004 asciende a 4 600 millones de pesos; este monto supone incrementar poco más de 19 por ciento los recursos asignados al FAIS, para ese mismo año.

Esos recursos extra, para un primer momento, estarían etiquetados para que los problemas que atiendan no sean descuidados. La idea central es que la Federación deje de realizar acciones que corresponde llevar a cabo, en sentido estricto, a las autoridades locales y municipales. El gasto por considerar como responsabilidad del gobierno central es aquel orientado a uniformar para todo el país la calidad o característica de un bien. Por ejemplo, el Programa Oportunidades, visto como un subsidio directo a las familias pobres extremas que busca que las niñas y niños continúen la escuela en todo el país, debe mantenerse en el nivel federal.

El objetivo es que, a mediano plazo, las autoridades municipales se encarguen de la infraestructura social básica y entre los tres niveles de gobierno se impulse el desarrollo regional.

DEL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM) AL FONDO DE ASISTENCIA SOCIAL (FAS)

Las líneas de transformación del FAM son dos: primera, el traslado del Fondo de Aportaciones Múltiples del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal a la Ley de Desarrollo Social; segunda, la definición de la fórmula para su distribución, hoy inexistente.

EL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

Este fondo representa 0.814 por ciento de la recaudación federal participable. Sus objetivos son diversos: otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en pobreza extrema; así como para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Tres fondos lo integran: el Fondo de Aportaciones para Asistencia Social, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Educativa Básica y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Educativa Superior.

El problema con este fondo es que funciona con un amplio margen de discrecionalidad respecto de los criterios de aplicación de recursos y sus objetivos son diversos, como su propia denominación lo indica.

EL FONDO DE ASISTENCIA SOCIAL

Este fondo estaría integrado con los recursos del Fondo de Aportaciones para Asistencia Social del FAM. Los recursos dedicados a la infraestructura educativa se integrarían a los fondos de Educación.

El FAS pasaría del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal a la Ley de Desarrollo Social para regirse por la legislación respectiva.

Actualmente, los criterios de distribución presupuestaria del FAM no son claros. Son fundamentalmente inerciales: se considera como punto de partida la asignación autorizada del año inmediato anterior al ejercicio en curso y el incremento de la asignación está en función de los requerimientos que se tuvieron en el ejercicio próximo pasado. Para tal efecto el DIF solicita la documentación soporte que justifique su propuesta.

La propuesta es que se defina una fórmula que tome en cuenta el padrón actualizado de escuelas públicas y de niñas y niños beneficiarios,

además de otros grupos vulnerables que reciben asistencia alimentaria. Los indicadores de desnutrición y marginación se utilizarán para privilegiar los municipios más pobres, pero se buscaría que los desayunos escolares sean una política universal. A partir del segundo año es importante considerar un componente de eficiencia y eficacia del ejercicio del gasto.

LA REFORMA ANUNCIADA AL SISTEMA DE PENSIONES DE LA LEY DEL ISSSTE: UN PRIMER ACERCAMIENTO

MIGUEL ALONSO RAYA[■]

En el análisis y discusión de la reforma anunciada a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, hay dos aspectos que convendría diferenciar desde el inicio. Por un lado, el hecho de que el tema de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estado, afiliados al ISSSTE, se ha colocado en la agenda del próximo periodo ordinario de sesiones a partir de frases como las siguientes: “la situación del Instituto es más grave que la del IMSS antes de la reforma”, “el déficit actuarial de las pensiones del ISSSTE llega a 45 por ciento del PIB”, “de no tomar medidas al respecto, este sexenio se necesitarán 130 mil millones de pesos para cubrir el déficit y el próximo serían 309 mil millones”, “las cuotas de los trabajadores deberían ser de 52 por ciento del salario para que el sistema fuera solvente”, e incluso, que “de no tomar medidas, se podría comprometer la estabilidad macroeconómica del país”.

Siguiendo ese discurso, se trataría de un tema urgente, crítico y potencialmente catastrófico, de no actuar en lo inmediato. La opción propuesta y que con seguridad le interesaría ver cristalizada al gobierno, es la de reformar al Instituto tomando como referencia la experiencia de reforma de la Ley del Seguro Social en 1995-1997, aunque con algunas variantes.

Pero, por otro lado, es clara la insuficiencia de las aportaciones para cubrir los compromisos con los trabajadores retirados, el déficit que enfrenta el fondo de pensiones del ISSSTE, la insolvencia con

■ Diputado federal. Presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. Licenciado en Derecho y profesor normalista.

que operan también los servicios médicos y el sistema de tiendas y farmacias, las restricciones materiales de clínicas y hospitales, el rezago en infraestructura y modernización de los equipos de laboratorio, la falta de recursos para medicinas y materiales de curación, la saturación de servicios, el incremento en los tiempos de espera y un largo etcétera.

Así, de un lado está el énfasis publicitario con que se ha colocado este tema en la agenda, aunque no por ello deja de ser crítico, y del otro, la existencia de problemas reales que enfrenta el Instituto y que dan cuenta de la gravedad de la situación. En tal sentido, es necesario separar el uso político que se ha hecho del tema de las pensiones, de las condiciones efectivas que lo ubican como problema de gobierno, a fin de avanzar en su análisis, en la discusión de las propuestas elaboradas y en la búsqueda de una alternativa que, incluyendo la participación de los distintos actores involucrados y anteponiendo el carácter público y colectivo de la seguridad social y los problemas que vive, permita construir una opción que remonte las limitaciones observadas en la reforma del IMSS, reconozca y atienda las condiciones específicas que vive el Instituto y, a final de cuentas, sirva como base para la proyección de una nueva etapa de la seguridad social en México.

LAS PENSIONES DEL ISSSTE COMO PROBLEMA DE GOBIERNO

Una de las primeras referencias al problema de las pensiones del ISSSTE, la ausencia de reservas, el crecimiento más que proporcional de los jubilados, los recursos necesarios para atenderlos y la creciente dependencia de recursos fiscales, se encuentra en el SAR 92. En un principio como seguro complementario, aunque después, con la reforma del IMSS, este sistema empieza a verse como el pilar básico para financiar las pensiones. Sin embargo, fue hasta este sexenio cuando la reforma y la modificación del régimen financiero del sistema de pensiones y jubilaciones de ese instituto se colocó como uno de los objetivos explícitos del gobierno.

En mayo de 2001, el Banco Mundial identificó la reforma del ISSSTE y el desequilibrio actuarial del sistema federal público de pensiones,

como uno de los componentes clave para la sostenibilidad fiscal y financiera del país, junto con las operaciones financieramente no sostenibles del Infonavit y Fovissste y la viabilidad de los 31 sistemas de pensiones de los estados.¹ El problema, según se argumentó, es que el monto de los pasivos contingentes supera a la deuda realizada total del gobierno federal mexicano, estimada en 46 por ciento del PIB, dado que sólo el pasivo contingente del ISSSTE podría alcanzar 45 por ciento. La lectura política:

...a este sexenio le corresponderá proporcionar una fuente más confiable de ahorros a largo plazo a los empleados federales, que permita la conversión de su plan de pensiones actual al mismo esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado en forma privada, usado por los trabajadores del sector privado.²

En la exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, siguiendo la línea trazada, se advirtió del agotamiento que sufría el sistema de pensiones del ISSSTE, a consecuencia de la estructura demográfica de los trabajadores afiliados al Instituto y el cumplimiento de tiempos de servicio en un número importante de ellos. Asimismo, se estimó una tendencia galopante en el déficit de la nómina de pensiones: en 1990 fue de 955 millones de pesos y en 2000 fue de 9 975 millones, aunque se incrementaría a 17 147 millones en 2005 y a 27 139 millones en 2010, todo a precios de 2001. En consecuencia, se dijo, sería necesario elevar cinco veces las cuotas que pagan los trabajadores, para pasar de 8 por ciento a 52 por ciento de los sueldos, y aún sería insuficiente para cubrir los costos crecientes de la atención médica, derivados de las transiciones demográfica y epidemiológica.

En los Criterios Generales de Política Económica para 2004, frente al reto de “propiciar una recuperación significativa del crecimiento económico y del empleo formal”, se plantea la necesidad de establecer las bases para recuperar la competitividad de la industria nacional (pp. 39-40). Y para ello concluye que se deberán generar los

¹ Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen (editores), *México, A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, The World Bank, Washington, 2001.

² *Ibid.*, p. 33.

consensos para avanzar en la reforma estructural y consolidar la estabilidad macroeconómica e incentivar la reactivación del gasto privado en inversión. Es en la agenda estructural donde aparece la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores del Estado. El diagnóstico: el Instituto atraviesa por la más grave crisis de su historia, tiene fuertes limitaciones para cumplir sus obligaciones legales, y, sobre todo, el financiamiento bajo el modelo actual se ha convertido en un grave problema para las finanzas públicas del país: requiere 130 mil millones de pesos en este sexenio y 309 mil millones el siguiente. La opción: reformar ahora, contener el déficit pensionario, resolver el problema lo antes posible y al menor costo, con un nuevo modelo que sea viable financieramente y que al mismo tiempo permita aliviar la presión sobre las finanzas públicas a fin de liberar recursos fiscales para atender problemas como educación, salud, vivienda y desarrollo del campo.

Sin embargo, las formulaciones más precisas del diagnóstico y la estrategia de reforma aparecieron, primero, en el texto del ISSSTE *Situación actual y orientación al cambio*, de mayo de 2001, y posteriormente en *Propuesta de reforma al ISSSTE*, de julio de 2003, elaborada por la Dirección General de Seguros y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los indicadores del problema en 2001 fueron: 16.2 por ciento de los trabajadores afiliados ya tienen derecho a pensión; cuatro de los fondos que cubren las 21 prestaciones son deficitarios (el fondo médico, que se cubre con recursos de los fondos de prestaciones sociales y de préstamos personales; el fondo de pensiones, que cubre el gobierno federal, según el artículo 177 de la Ley del ISSSTE; el fondo de riesgos de trabajo, que impacta en 400 millones de pesos y recibe aportaciones por 131 millones de pesos; y el déficit de operación de las tiendas y farmacias); el impacto de la transición demográfica y epidemiológica aumenta la presión financiera sobre el Instituto, por la disminución de la relación entre jubilados y trabajadores activos y el peso de las enfermedades crónico-degenerativas.

La estrategia: fortalecer las finanzas del Instituto para garantizar el conjunto de prestaciones previstas por ley; garantizar servicios de calidad, accesibles a los derechohabientes y acordes a sus expectativas; desarrollar programas de gestión basados en la transparencia y participación del derechohabiente y sus organizaciones; y lograr una

administración eficiente. Para lograrlo se propuso un esquema de transformación en tres fases, de inmediato, corto y largo plazo, en donde destacaban la construcción de consensos y estudios hacia la reforma integral, la separación de fondos, el saneamiento financiero, la consolidación de la reforma y la creación de nuevos servicios.

En julio de 2003, se presentó el documento *Propuesta de reforma al ISSSTE*, elaborado por Hacienda. El texto, que potencialmente conduciría el proceso de reforma, sintetiza el diagnóstico y marca la estrategia y la ruta crítica por seguir. En tal sentido, las condiciones que hacen de la situación que vive el ISSSTE un problema de gobierno, son las siguientes:

1. Déficit actuarial y flujo de caja insostenible en el sistema de pensiones.

2. Subsidios cruzados hacia el fondo médico y de pensiones de los otros fondos.

3. Ineficiencias administrativas.

A estos problemas se agrega:

1. Ruptura de la correspondencia entre las contribuciones y los beneficios, que se ha acentuado por el envejecimiento de la población y el aumento de beneficios definidos en la etapa joven del sistema.

2. Rigidez para adaptarse a la transición demográfica.

3. Crecimiento exponencial de los jubilados (280 mil cotizantes tenían derecho a pensionarse en ese momento).

La propuesta de reforma se plantea en dos ejes:

1. Para las pensiones: migrar a nuevo sistema de cuentas individuales, operado con base en:

a. Separar a la población en tres generaciones: jubilados, trabajadores actuales y nuevos trabajadores.

b. Respetar derechos de los jubilados y de los trabajadores actuales.

c. Bono de reconocimiento para la documentación de los derechos adquiridos de jubilación por los trabajadores activos al momento de la reforma.

2. Para los otros seguros:

a. Hacer financieramente viables los seguros ofrecidos por el ISSSTE.

b. Buscar la portabilidad en todos los seguros.

c. Adecuar los siete seguros actuales y las 14 prestaciones y servicios contenidos en la ley, a una estructura de cuatro seguros iguales a los del IMSS después de la reforma.

Finalmente, en la estrategia de implementación se planteaban las ventajas de la reforma (apalancar cambios profundos en la estructura del sistema financiero y beneficiar a diversos actores por los efectos multiplicadores) y se presentaba una secuencia conceptual a manera de ruta crítica.

■ PROBLEMAS Y CONTRADICCIONES DE LA REFORMA (DE HACIENDA)

El resumen anterior refleja cómo la propuesta de reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sigue una ruta bien definida, aunque no por ello racional e incuestionable. Se sustenta en cinco problemas ligados: el monto del pasivo contingente; la falta de correspondencia entre beneficios y aportaciones que alimenta el crecimiento de ese pasivo; la inviabilidad financiera de los otros seguros, prestaciones y servicios; las ineficiencias administrativas; y, en consecuencia, la creciente dependencia de recursos fiscales. Se identifica una alternativa “viable” financiera, fiscal y jurídicamente: migrar a un sistema de cuentas individuales. Se construyen los mecanismos para administrar ese cambio e, incluso, se identifican los puntos nodales de la ruta crítica.

Sin embargo, hay varios problemas que es necesario puntualizar:

La propuesta hecha reduce la crisis del ISSSTE (y de la seguridad social en gran medida) a un problema de ingresos y egresos, de flujo de caja y de pasivos contingentes. Es cierto que en materia de seguridad social, el régimen financiero acota las posibilidades de los derechos y los beneficios del sistema; sin embargo, los objetivos de la seguridad social son otros: reponer los ingresos que se dejan de percibir bajo ciertas condiciones (invalidez, vejez, cesantía, etcétera), restituir las capacidades por accidentes y enfermedades, y proteger la estabilidad y el nivel de vida del trabajador y su familia. Que los ingresos no alcancen, no tiene por qué significar el recorte de los beneficios, ni limitar la protección a la capacidad contributiva. En tal sentido, la propuesta contiene una visión reduccionista de la seguridad social, limitada a aumentar la rigidez del sistema e incrementar los requisitos, rediseñando el modelo por el lado de los ingresos. Y esto ocurre para todos los seguros.

Se opta por una reforma similar a la del Instituto Mexicano del Seguro Social sin haber hecho un balance de ésta, y habiendo elementos que, a siete años de realizada, presentan un costo hasta 40 por ciento superior al proyectado. Además, se emplea un instrumento que en su momento se consideró riesgoso para el IMSS y que es el bono de reconocimiento.

En el caso de la deuda, se propone atender un pasivo contingente de 45 por ciento del PIB, con un mecanismo que de golpe refiere una emisión de deuda pública por 15 por ciento, más la administración de las pensiones en curso, el pago de los rendimientos de los bonos y la compra de montos constitutivos de las rentas vitalicias bajo el nuevo modelo, que se estima en un punto porcentual del PIB durante las primeras décadas. No obstante, en el caso del ISSSTE, los tres serían compromisos de corto plazo: la emisión del bono al momento de la reforma, el pago de pensiones en curso y los rendimientos de los bonos de manera continua, así como el pago de montos constitutivos en cuanto se empiecen a ejercer los derechos jubilatorios (sólo que entre 16 y 20 por ciento de los afiliados ya los tienen cubiertos o lo harían en menos de cinco años).

Entonces, ¿cuál sería el costo anual de la administración de la reforma bajo el esquema propuesto? ¿Qué impacto tendría la emisión de deuda sobre la inflación, las tasas de interés y el ritmo de crecimiento del país? ¿Cuál sería el impacto económico de la progresiva incorporación al sistema financiero de los intereses y los montos constitutivos? En estas preguntas, así como en la certeza de los montos involucrados, poco ha avanzado el discurso del Ejecutivo.

Ligado con el punto anterior, es necesario revisar el régimen de inversiones en que se sostiene el modelo de cuentas individuales. Para fines prácticos, más de 80 por ciento de los recursos están invertidos en papel gubernamental, lo que significa que con la reforma habría cerca de un billón trescientos mil millones de pesos en el sistema de fondos para el retiro, de los cuales, cerca de un billón estarían en papel de gobierno. Esta cifra es superior al total de los créditos otorgados por la banca comercial (ubicados en 769 467 millones de pesos al tercer trimestre de 2003, según el Banco de México), equiparable al total de los valores gubernamentales en el mercado (980 mil millones de pesos al 11 de febrero de 2004) y ligeramente menor al valor total de las acciones que se comercializan en la Bolsa de Valores

(un billón 464 862 millones de pesos). Esto indica, también, el poder de mercado que tendría el gobierno como tenedor de valores.

Y por el otro lado, las estimaciones que se han hecho de las tasas de remplazo (porcentaje de la pensión en referencia al último salario) bajo el modelo propuesto, apuntan a porcentajes inferiores a 30 por ciento de las pensiones a que se tendría derecho bajo el modelo actual. Es claro, si se comparan los valores actualizados de las aportaciones hechas y las pensiones que en promedio se reciben, que las tasas rondan ese 30 por ciento. Pero de ser el caso, cuál es el avance que propone la reforma en beneficio de los trabajadores.

Bajo un esquema de gestión tan cerrado, cómo se pueden lograr los efectos multiplicadores que la reforma propone. En el caso del IMSS, que implementó de inmediato la gestión financiera privada de los fondos de ahorro, los beneficios se han limitado a los que reportan las afores, porque la generación de empleos, el aumento de la productividad y el incremento de las pensiones, sencillamente no se ha visto. En el caso del ISSSTE, este aspecto es incluso más grave, dado que se trata de trabajadores del sector público y la reforma se acompañaría con una política de reducción de la planta laboral pública con programas de retiro voluntario que duplican los costos, y con pensiones definidas bajo un esquema restringido de inversión de fondos.

ELEMENTOS PARA CONSTRUIR UNA PROPUESTA DE ALTERNATIVA

Ante la posibilidad de una iniciativa de reforma a la Ley del ISSSTE elaborada en los términos manejados por Hacienda, se necesita avanzar en la construcción de una propuesta que, por un lado, permita sostener un discurso propositivo y políticamente eficiente, pero por otro lado, y sobre todo, se necesita una propuesta que atienda los problemas que enfrenta el Instituto, que permita recuperar a la seguridad social como pilar de la política social y como mecanismo de gestión del bienestar colectivo con que cuenta el Estado. En congruencia con lo anterior, aquí se esbozan algunos elementos para avanzar en tres sentidos:

- Primero, en la posición política ante la reforma

- Segundo, en la identificación de los nudos con que se ha definido el problema y ante los que habrá que tener respuesta
- Y tercero, en los mecanismos que permitan articular una salida más justa y equitativa a la que se propone

En términos políticos, se tiene que insistir en varios aspectos:

Abordar la reforma del ISSSTE sin considerar los problemas que enfrentan los sistemas de pensiones y jubilaciones de estados y municipios; los regímenes especiales que aplican para la banca de desarrollo, los expresidentes de la república, los ministros de la Suprema Corte y los miembros del Consejo de la Judicatura; el pasivo laboral de las universidades públicas estatales; así como los que aplican en el IMSS, Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, sería una medida parcial frente a un problema complejo y más profundo. En tal sentido, la reforma de los sistemas de pensiones de los trabajadores públicos debe abordarse desde una perspectiva global, atendiendo la necesidad de un acuerdo nacional en donde se expliciten los compromisos fiscales y laborales que se requieren, así como la distribución de los costos que implique el camino que se decida.

Las reformas deben estar encaminadas a darle viabilidad a la seguridad social universal, en vez de continuar con reformas parciales que fortalecen al sistema financiero y transfieren los costos a los trabajadores y a la sociedad en su conjunto.

La reforma del ISSSTE, como camino para atender los problemas que vive el Instituto, requiere en primer lugar una revisión a fondo de la reforma del Seguro Social, los resultados que ha arrojado, las perspectivas de mediano y largo plazo que abre, así como la identificación de los errores y deficiencias que es necesario corregir, tanto en la operación del nuevo sistema de pensiones como en los servicios médicos, que son de las áreas con mayores problemas.

Frente a la ausencia de reservas, es necesario precisar mediante auditorías a los distintos fondos, cuál fue el destino de los recursos, de tal forma que los acuerdos para el fortalecimiento del sistema incluyan las responsabilidades que se tienen con los trabajadores que aportaron los recursos para financiar la infraestructura y la red de servicios médicos y sociales que brinda el Instituto.

En el caso de los nudos, hay al menos seis problemas que es necesario considerar en la elaboración de una propuesta:

1. El dilema del pasivo contingente o la deuda. Los datos duros en este caso son: uno, que el subsidio necesario para atender los fondos deficitarios llega a casi 30 mil millones de pesos anuales y seguirá creciendo; y dos, que cualquier decisión impactará la solidez fiscal del Estado, el bono por la emisión de deuda pública en 15 por ciento del PIB, la deuda contingente porque continuará valorándose como parte de los compromisos que tiene el Estado y alguna alternativa intermedia, como la empleada en el IMSS, porque requiere recursos para administrar la transición. La opción, entonces, debería considerarse por su impacto macroeconómico, sus efectos sociales y los riesgos que lleva asociados, además de los montos implicados por la deuda, los pagos periódicos y los intereses.

2. El problema de la gestión de recursos. En las condiciones que vive el ISSSTE, cualquier opción de reforma debe atender el cumplimiento de los compromisos que ya se tienen y los que se sigan generando, pero además, debe permitir la acumulación de recursos para mejorar las condiciones de operación del Instituto y, en el mediano plazo, la desactivación de la bomba fiscal que hay en las pensiones.

3. El problema de la sostenibilidad fiscal y financiera. Sea bajo el modelo de reparto y beneficios definidos o bajo el de capitalización individual y aportes definidos, hasta el momento no hay garantía de la sostenibilidad de largo plazo de los modelos. El funcionamiento del modelo reformado en el IMSS no se ha evaluado a fondo y el diagnóstico sobre el ISSSTE se limita a justificar la opción ya elegida por el gobierno. En tal sentido, es necesario hacer una evaluación a mediano y largo plazos de los efectos y las opciones que se enfrentan.

4. La falta de correspondencia entre los beneficios y las aportaciones. Bajo cualquier modelo, éste es un punto que se debe evaluar y resolver. Una cosa es que bajo los modelos redistributivos se intente mejorar las percepciones y condiciones de vida de los trabajadores de menores salarios, y otra muy diferente es que sistemáticamente todos los afiliados, en el retiro, reciban más de lo que aportaron y de lo que el sistema puede soportar. En tal sentido, debe haber un mínimo que aplique para todos, con complementos que se fijen a las aportaciones excedentes, los tiempos de cotización y las condiciones laborales. Este punto también implica revisar las condiciones relativamente ventajosas con que se han otorgado las pensiones más recientes.

5. Diagnóstico y estrategia. Frente a la tesis de “ya se tiene el diagnóstico, falta que se pongan de acuerdo sobre lo que hay que hacer”, habría que precisar que se tiene el diagnóstico que sustenta la estrategia del gobierno y del Banco Mundial. Sin embargo, ese diagnóstico no permite explorar opciones diferentes.

6. La ruta crítica para una reforma de alternativa. En esta ruta es preciso que se consideren desde los tiempos y espacios de negociación, hasta los periodos para la aplicación de las modificaciones institucionales que sean necesarias. La propuesta de Hacienda, en términos comparativos, tendría la ventaja de haber ubicado ya a los interlocutores y los mecanismos de negociación, lo que duplicaría los esfuerzos necesarios para colocar una reforma de alternativa.

Y finalmente, en el caso de los elementos para integrar una propuesta de alternativa, algunas de las opciones podrían incluir medidas como las siguientes:

1. Reformar el sistema manteniendo un pilar básico, colectivo y redistributivo, bajo el sistema de reparto, que garantice un mínimo a las pensiones de los trabajadores afiliados.

2. Establecer mecanismos complementarios de los que se deriven montos adicionales a la pensión mínima, en función de las aportaciones extra que realicen los trabajadores, los tiempos de cotización y los rendimientos de la inversión de los fondos.

3. Integrar, para el manejo, administración e inversión de los fondos, una sociedad nacional de inversión especializada en fondos de retiro, que destine una proporción considerable a proyectos prioritarios y estratégicos.

4. Aumenta los controles sobre las condiciones de retiro, de tal forma que se regulen las “promociones” de último momento para incrementar los montos de las pensiones y demás acciones irregulares.

5. Incentivar la continuidad laboral para prolongar la vida activa y retrasar el inicio de la jubilación.

6. Definir esquemas de jubilación sensibles a las condiciones laborales, los riesgos asociados a la profesión y actividades que se desarrollan, así como el desgaste y el peso de las enfermedades que soportan diversas profesiones, de tal forma que los trabajadores vean reflejadas estas condiciones en los tiempos y condiciones de retiro de cada caso.

7. Establecer programas prejubilatorios que permitan una mejor adaptación de los trabajadores en el tránsito de la vida activa a la jubilación.

8. Establecer que aquellas pensiones cuyos montos excedan la pensión promedio (en un cierto porcentaje), regresen en carácter de cuota solidaria un porcentaje de la pensión original al fondo de reparto, para el financiamiento de las pensiones en curso de pago.

RELACIONES INTERNACIONALES

DERECHOS POLÍTICOS PLENOS A LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR

JUAN JOSÉ GARCÍA OCHOA ■

Una de las vertientes de la transición democrática mexicana es la relativa a la ampliación de los derechos políticos de todos los mexicanos. La democracia mexicana y la legitimación del poder requieren que la totalidad de los ciudadanos mexicanos tengan los mismos derechos.

En el caso de los derechos políticos, aún quedan espacios donde no hay plenitud en la igualdad de derechos para todos. Resaltan dos casos: el de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, que no cuentan con un gobierno propio, como el de los demás estados de la república –aún sigue la Federación ostentando esferas de decisión que ya deberían pasar a manos de la soberanía popular del Distrito Federal–, y el caso que nos ocupa: el derecho de los mexicanos que se encuentren en el exterior a votar y ser votados.

Para muchos politólogos del campo democrático, la soberanía nacional reside en el pueblo, entendiéndose éste como el ciudadano. Los ciudadanos mexicanos son 125 millones, de los cuales, una parte importante reside en el extranjero. Hoy sólo pueden participar de la conformación de la autoridad 65 millones, que son los que están inscritos en el padrón electoral y que en teoría corresponden a los mayores de 18 años que tramitaron su credencial de elector. Pero existen unos trece millones de ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero y que, aunque tengan credencial de elector, no pueden

■ Diputado federal. Coordinador de Relaciones Internacionales del Grupo Parlamentario. Licenciado en Administración de Empresas y maestro en Economía.

ejercer ese derecho y no participan en la conformación de las autoridades mexicanas.

Reconocer y facilitar el ejercicio del derecho al voto a todos los ciudadanos mexicanos será sin duda una manera de ampliar la legitimidad del Estado mexicano y de reconocernos como una nación que ya no está asentada únicamente en el territorio nacional. México está formado por los mexicanos, nuestra cultura y tradiciones, nuestros valores sociales, nuestras instituciones y, también, nuestro territorio y riquezas naturales. La nación mexicana es su territorio, población (dondequiera que esté) y gobierno (resumen de la democracia de todos los ciudadanos mexicanos).

El reconocimiento de los derechos políticos plenos de los mexicanos en el exterior será también una importante palanca para empoderar a nuestra comunidad mexicana en el exterior. Particularmente la comunidad mexicana en los Estados Unidos, que no ejerce en su mayoría derechos políticos plenos en aquella nación y que en tales condiciones sufre de una discriminación frente a la población estadounidense o incluso frente a otras comunidades migrantes.

El empoderamiento de esa comunidad, a través de la toma de conciencia de sus derechos, hará que se convierta en un grupo mucho mejor preparado para la exigencia de sus demás derechos frente a las autoridades mexicanas y frente a las autoridades estadounidenses.

Es, en este sentido, un reafianzamiento de nuestra soberanía nacional. Un Estado que es capaz de proteger y promover a sus ciudadanos en el exterior es un Estado que ejerce su soberanía. Un Estado que, en cambio, no quiere ni tiene los medios para la protección y la promoción de nuestros nacionales, no cumple con la función más importante de una política exterior soberana.

La comunidad mexicana en el exterior ha mostrado, poco a poco, una capacidad de articulación y de confluencia en torno a demandas cada vez más claras y generalizadas. Una de ellas es el derecho a votar y ser votados en las elecciones mexicanas.

No ha sido fácil construir el consenso en torno a esta demanda. Hace unos años, aún había muchas voces de líderes mexicanos y de organizaciones que se oponían a colocar esta lucha como prioridad de la comunidad, pensando que podía dificultar sus posibilidades de alcanzar otras metas, como los derechos sociales y laborales en los Estados Unidos. Pero hoy casi todos opinan que es un derecho que

hay que conquistar y que su alcance posibilitará nuevas etapas en la lucha por sus derechos plenos frente a México y frente a los Estados Unidos.

En México, los partidos más importantes se han pronunciado en diversas ocasiones por el reconocimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior. Sólo que estas posiciones no han estado exentas de intensos debates y de voces que, prácticamente en todos los partidos, se oponen total o parcialmente al reconocimiento pleno del derecho a votar y ser votado. Esto ha retrasado mucho su aprobación legislativa, a pesar de que hay argumentos técnicos y jurídicos para una reforma legal relativamente sencilla para poder reconocer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estos derechos.

La reforma constitucional de 1996, en el marco de la reforma electoral, posibilitó que los mexicanos en el exterior pudieran tener el derecho pleno a votar en las elecciones federales mexicanas fuera de México, ya que se eliminó la obligación de los ciudadanos de votar “dentro de su distrito electoral”, establecida en el artículo 36 constitucional. La eliminación de ese candado abrió al Estado mexicano, a través del Instituto Federal Electoral (IFE), la posibilidad de organizar elecciones en el exterior del país.

En esa misma reforma se modificó el Cofipe agregando un octavo artículo transitorio que mandató al IFE para estudiar y proponer las modalidades del voto de los mexicanos en el exterior.

En cumplimiento de ese artículo transitorio, en el año de 1998, el Consejo General del IFE conformó una comisión de especialistas que se dieron a la tarea de investigar y analizar todas las posibilidades del voto de los mexicanos en el exterior. En ese estudio, se concluye que técnicamente es posible la organización de la elección en el exterior del país, bajo 23 distintas modalidades, es decir que todo depende, según esta comisión, de que el legislador encuentre aquella combinación de opciones que permita que se organice la elección maximizando el resultado político y minimizando el costo y la complejidad técnica. Todas las modalidades garantizaban los principios de seguridad, certeza, imparcialidad e igualdad de acceso para los mexicanos en el exterior y para los partidos políticos y candidatos.

Después de esta reforma y de la realización del estudio por parte de la comisión de especialistas del IFE vino un largo periodo de

estancamiento en el que fue imposible avanzar más en la aprobación de una modificación a la ley. No obstante, se presentaron numerosas iniciativas de ley en ese sentido.

Hoy existen 13 iniciativas de ley en las comisiones del Congreso en relación con el voto de los mexicanos en el exterior, más una no presentada al pleno, pero que no por ello es menos importante: el más reciente esfuerzo de numerosas organizaciones de mexicanos en el exterior para formular una iniciativa sencilla y práctica. Esta iniciativa fue elaborada por la Organización de Mexicanos en el Exterior (OME) y resume en mucho las otras iniciativas presentadas.

Considero que en buena medida, la dificultad para elaborar una reforma en el sentido de reconocer estos derechos políticos está en la falta de comprensión de la comunidad mexicana en el exterior y de la comunidad migrante mexicana. A ello dedicaré las siguientes reflexiones.

México es un país de migrantes. Los movimientos de población han complicado enormemente las políticas públicas mexicanas, diseñadas para una población estática, que no cambia de domicilio. Tampoco existen sistemas de medición integral de este fenómeno.

Quizá millones de mexicanos, especialmente jóvenes, migran de una u otra manera constantemente: los estudiantes de provincia que viajan a las capitales a estudiar, las trabajadoras de las maquiladoras fronterizas, los jornaleros agrícolas temporaleros en los estados de Sinaloa, Sonora o Baja California, los trabajadores de las obras públicas y las empresas públicas que se trasladan a plataformas marinas, pozos petroleros, construcción de presas, puentes, carreteras, etcétera. Los profesionistas y trabajadores que se trasladan incluso a diario de una ciudad a otra a ver clientes, a hacer negocios, a emplearse en trabajos temporales. Y también lo son los 23 millones de mexicanos que se encuentran fuera del país. La costumbre generalizada en las familias mexicanas es la de la migración. Y casi todos los servicios, políticas públicas, instrumentos de seguridad social y, por supuesto, el sistema electoral, están fincados en la premisa de que la gente no se mueve. La globalización ha hecho posibles y necesarias las migraciones masivas y nosotros seguimos teniendo leyes e instituciones asentadas en lo territorial en vez de asentadas en las personas.

Nuestro sistema electoral está basado en el ejercicio territorial de los derechos políticos. Esto, en la práctica, ha dejado fuera a muchos ciudadanos del ejercicio de sus derechos. Quizá una buena razón para explicar el creciente abstencionismo en las elecciones es que la gente simple y sencillamente no está el día de la elección en el domicilio de su credencial de elector. Está en otra ciudad, en otro país, quizá por un día o dos, quizá por un mes o un año, o pensando en ser residente permanente en otra ciudad o en otro país. Esto no significa que el ciudadano no quiera votar, es que bajo nuestro sistema electoral no puede votar. Y no estamos hablando de unos cuantos sino de millones de mexicanos y mexicanas. Tan sólo en los Estados Unidos se calcula que cualquier día del año hay medio millón de visitantes con visa de turista (empresarios, turistas, población fronteriza, trabajadores temporales con visa, etcétera), que no son residentes, que están por muy corto tiempo en el extranjero, que seguramente tienen bienes, familia, amigos, e incluso trabajo en México. Ellos no pueden votar.

Existen en el exterior, de manera simplificada, dos grandes grupos: los residentes (documentados, indocumentados o con ciudadanía extranjera) y los transmigrantes (con visa de turista o de trabajo temporal). La mayoría de los primeros no cuentan con credencial de elector, caso contrario a los segundos, quienes en su mayoría cuentan con credencial de elector y, por lo tanto, con residencia comprobada en México. Esto conforma, para fines electorales, dos poblaciones. Una, que, para muchos efectos electorales, está muy vinculada a la dinámica política mexicana (tiene credencial, residencia y la expectativa de regresar en el corto plazo o incluso está en el extranjero por unos días) y otra con residencia en el extranjero (sin credencial de elector, sin residencia en México y alejada de la política mexicana, por lo menos en el ámbito local). Ambas tienen derechos constitucionales, pero el ejercicio práctico del sufragio puede variar.

Por eso esta reforma es muy importante. Implica el reconocimiento de que los derechos políticos residen en la persona, en el ciudadano y que éste debe poder ejercerlos independientemente de dónde se encuentre en el momento de la elección. Por ello, el Estado debe facilitar el ejercicio del sufragio en estas condiciones de país migrante; de lo contrario, la democracia seguirá, como hoy, muy debilitada.

Para el PRD, haciendo nuestros los argumentos a favor del reconocimiento de los derechos plenos de los mexicanos en el exterior, es importante elaborar una iniciativa integral, coherente y técnicamente viable, que abra puentes para la construcción de consensos con otras fuerzas políticas, de tal manera que no perdamos lo más por lo menos y que podamos cumplir con el compromiso muchas veces formulado frente a las comunidades mexicanas en el exterior de que podrán ejercer el derecho a votar y ser votados.

En esta idea, considero que la propuesta del PRD debe responder a cinco preguntas básicas: ¿Por qué cargos votarán los mexicanos en el exterior?, ¿quiénes votarán?, ¿cómo votarán?, ¿cómo se harán las campañas?, ¿cómo serán representados los mexicanos en el exterior?

¿POR QUÉ CARGOS VOTARÁN LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR?

Constitucionalmente tienen derecho a votar por todos los cargos de elección popular en las elecciones federales, al igual que los mexicanos que se encuentren dentro del territorio nacional. Pero hoy, como decía anteriormente, millones de mexicanos no pueden votar por alguno o todos los cargos a elegir. Los migrantes mexicanos dentro del territorio nacional no pueden votar por el diputado de su distrito o su senador de mayoría, sólo por los de lista y por presidente de la república.

El sistema electoral mexicano debe evolucionar para que todos los ciudadanos puedan votar hasta por los candidatos de su distrito o estado, aunque el día de la elección no estén ahí. Lo mismo con los mexicanos que se encuentren fuera del país. La tecnología permite que esto sea posible, a través de las modalidades del voto a distancia (electrónico o telefónico, por ejemplo).

Sin embargo, creo que en las actuales condiciones la propuesta debiera ser que se establezca que los mexicanos en el exterior puedan votar por presidente de la república, senadores y diputados de representación proporcional, lo cual no presenta ninguna complicación técnica, ya que en el exterior se puede contar con boletas de estas modalidades, o bien, enviar por correo las boletas correspondientes.

¿QUIÉNES VOTARÁN?

Reconociendo que ya hay en el extranjero cerca de 3.5 millones de mexicanos con credencial de elector, según fuentes del propio IFE, entre los que se encuentran los dos millones de transmigrantes y muchos residentes que en visita a México tramitaron su credencial de elector, no podemos despreciar este instrumento de identificación para las elecciones en el exterior. Sólo que hay que establecer la obligación de inscribirse en un listado especial de votantes en el exterior, a efecto de dar de baja la credencial del listado nominal de su comunidad de origen y evitar así violentar la seguridad del sufragio.

Sin embargo, debemos garantizar el derecho constitucional de los ciudadanos a poder obtener su credencial de elector y no podemos creer que ello está garantizado obligando a los mexicanos a venir a México a tramitarla.

Por ello considero que la propuesta del PRD debiera ser que se pueda votar con credencial de elector expedida en México bajo la obligación de anotarse en un listado especial de votantes en el exterior, y también abrir la credencialización en el exterior para aquellos ciudadanos que no puedan por la razón que sea venir al país a sacar su credencial.

¿CÓMO VOTARÁN?

Creo que debe haber varias maneras de ejercer el sufragio. No hay fórmulas únicas, ya que, de lo que se trata es de acercar las boletas a los ciudadanos, para facilitar el voto. Por ello, creo que los partidos políticos pueden acordar entre todos la posibilidad de votar a distancia (electrónicamente y por correo), así como en casillas especiales instaladas en territorio extranjero. Todo ello bajo estricto control del IFE y de su personal de carrera, a fin de garantizar la seguridad y la certidumbre de la elección.

¿CÓMO SE HARÁN LAS CAMPAÑAS?

Éste es otro asunto por resolver, ya que hay, con razón, el temor de la injerencia de intereses extranjeros en las campañas y, puede ser el

caso, en la definición de quién o quiénes ganan las elecciones. Creo que en esto debemos ser cautelosos y explorar modalidades de campaña altamente restringidas y vigiladas, para dar seguridad de que la elección no se definirá por dichos intereses.

La propuesta sería prohibir a los partidos y candidatos la contratación de medios y propaganda en el exterior, así como regular los actos de campaña, que debieran estar bajo la vigilancia del IFE. Sin embargo, esto no implica que no se pueda hacer campaña por parte de partidos y candidatos, que tendrían garantizados sus derechos de libre manifestación, asociación, expresión, etcétera, como ciudadanos mexicanos.

¿CÓMO SERÁN REPRESENTADOS LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR?

Éste es otro tema muy polémico. En nuestra Constitución hay una disposición, en el artículo 32, que establece que los mexicanos que hayan adquirido una nacionalidad extranjera no podrán ser candidatos a cargos de elección popular. Esto inhabilita a millones de ciudadanos que adquirieron nacionalidades extranjeras por necesidad económica y que, de acuerdo con la Ley de Doble Nacionalidad, siguen siendo ciudadanos mexicanos, toda vez que solicitaron serlo. Creo que esto debiera cambiar para que no haya candados que impidan que algún ciudadano pueda ser votado. Creo que en las democracias es el pueblo quien decide si un candidato gana o no, y no las leyes o los candados.

Por otro lado, la comunidad mexicana residente en el extranjero difícilmente podrá tener una idea de candidatos que hacen campañas principalmente en México. La propuesta de la creación de una sexta circunscripción plurinominal (reduciendo el tamaño de las cinco listas actuales, para crear una nueva) abriría la posibilidad histórica de que esa comunidad mexicana, que hoy no está representada en el Estado mexicano, pueda estarlo y comenzar a tomar parte de las decisiones de su nación.

Ésta sería la mejor manera de reconocer a nuestros connacionales como parte de México y no más como “los que se fueron”, sino como los que están entre nosotros, mexicanos todos, herederos de las mismas tradiciones y cultura, portadores y promotores de los mismos valores. Volver a ser una sola nación, y no más, dos naciones.

ASUNTOS JURÍDICOS

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

HORACIO DUARTE OLIVARES ■

■ ANTECEDENTES

En 1948 las Naciones Unidas consideraron por primera vez la posibilidad de establecer una corte internacional permanente para enjuiciar el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión.

En la resolución 260 (III) del 9 de diciembre de ese año, la Asamblea General afirmó que “en todos los periodos de la historia el genocidio ha infligido grandes pérdidas a la humanidad” y está “convencida de que para liberar a la humanidad de un flagelo tan odioso se necesita la cooperación internacional”. Debido a esto se adoptó la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. El artículo I de dicha convención afirma que el genocidio cometido en tiempo de paz o de guerra es un delito de derecho internacional que las partes contratantes se comprometen a prevenir y sancionar. Asimismo, el artículo VI dicta que las personas acusadas de genocidio o actos relacionados serán juzgadas por un tribunal del Estado, en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las partes que hayan reconocido su jurisdicción.

La Asamblea General estableció un comité para preparar propuestas para el establecimiento de una corte penal.

■ Diputado federal. Coordinador jurídico del Grupo Parlamentario. Licenciado en Derecho y candidato a maestro en Derecho Procesal Constitucional.

El comité preparó un proyecto de estatuto en 1951 que fue revisado en 1953. Sin embargo, la Asamblea General decidió posponer la consideración del proyecto de estatuto, quedando pendiente por la adopción de una definición de *agresión*.

De manera permanente se valoró en diversas ocasiones, la posibilidad de establecer una corte penal internacional, hasta que en 1992 la Asamblea General solicitó a la Comisión de Derecho Internacional la preparación de un proyecto de estatuto de dicha corte.

En 1993 tuvieron lugar crímenes de lesa humanidad y de genocidio en Yugoslavia, por lo que se estableció el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Después de esto, la Comisión completó su trabajo en el proyecto del estatuto para una corte penal internacional y en 1994 se sometió a la Asamblea General, la que estableció el Comité *ad hoc* para la creación de una corte penal internacional.

En la sesión 52, la Asamblea General decidió convocar a la Conferencia de Plenipotenciarios para el establecimiento de una Corte Penal Internacional, en Roma, Italia, llevada a cabo del 15 de junio al 17 julio de 1998. Dicha conferencia acordó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998 por 120 votos a favor, siete en contra y 21 abstenciones, y quedó abierto inmediatamente a firma.

El Estatuto de Roma entró en vigor el 1º de julio de 2002, de acuerdo con su artículo 126.

México firmó el Tratado *ad referendum*, el 7 de septiembre de 2001.

El titular del Poder Ejecutivo de la Unión envió a la Cámara de Senadores el 10 de diciembre de 2001 una propuesta de reforma del artículo 21 constitucional, que establecía la necesidad de reconocer la jurisdicción de los tribunales internacionales pactados en los tratados internacionales de los que México fuera parte. Cabe precisar que la propuesta de redacción no se refería concretamente a la Corte Penal Internacional; sin embargo, en la exposición de motivos se hacía expresa la intención de cumplir mediante la reforma propuesta con los compromisos asumidos por nuestro país en relación con el tema de la Corte.

El 15 de diciembre de 2002 el Senado de la República aprobó la reforma del artículo 21 de la Constitución, en sentido diferente de la propuesta enviada por el Ejecutivo. La nueva redacción del Senado estableció que se podría reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en cada caso, previa aprobación del Senado.

Se turnó la minuta proyecto de decreto a la Cámara de Diputados, para efectos de su discusión, y actualmente (febrero de 2004) se encuentra en las comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

NATURALEZA JURÍDICA

Se ha definido como un tribunal penal de carácter permanente, con jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional. Su naturaleza deriva de un tratado internacional, que obliga a los Estados parte del tratado, a aceptar plenamente la jurisdicción de la Corte, como un sistema complementario de las jurisdicciones penales nacionales.

Tiene un carácter universal e integral, en consecuencia cuenta con personalidad jurídica internacional, y tiene así plena capacidad jurídica frente a la comunidad internacional.

COMPLEMENTARIEDAD DE LA CORTE CON LOS SISTEMAS NACIONALES

Una de las mayores discusiones en la Conferencia de Roma y ahora en nuestro país, se da respecto a si la Corte Penal Internacional constituye una jurisdicción extraordinaria o es complementaria de los respectivos sistemas penales nacionales.

El propio tratado definió que la Corte complementa a las jurisdicciones nacionales, en virtud de que la jurisdicción de la Corte se activa cuando en un Estado se lleva a cabo la investigación de un delito y dicho Estado no está dispuesto o no puede llevar adelante el juicio en contra del presunto criminal. Esta hipótesis se tendrá como cierta, cuando exista o se hubiera realizado un proceso y se haya decidido sustraer a la persona presuntamente responsable de su responsabilidad penal por los delitos competencia de la Corte. De igual forma, se entenderá que no existe disposición del Estado para juzgar, cuando exista demora injustificada del proceso ante la jurisdicción nacional o, en su caso, cuando el tribunal nacional no cuente con independencia e imparcialidad manifiesta.

De lo anterior podemos encontrar, que la jurisdicción de la Corte no viene a constituirse como una jurisdicción extra, sino que busca en todo momento acotar la posibilidad de que subsista la impunidad en los delitos materia del Estatuto. Así, el principal objeto del sistema de jurisdicción internacional es evitar la impunidad.

*LA CORTE PENAL INTERNACIONAL
EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS*

El propio Estatuto definió dos mecanismos de vinculación al seno del sistema de las Naciones Unidas. El primero respecto a la ONU, señala que por medio de un acuerdo de la asamblea de los Estados parte del Tratado de Roma, se relacionarían con las Naciones Unidas. La segunda relación se instituyó con el Consejo de Seguridad de la ONU, señalando que dicho órgano de la ONU podrá solicitar que no se inicie o se suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento. Esta última relación se constituye en un peligro real para el cumplimiento del fin de la Corte, pues la norma establece que la suspensión podrá ser renovada, sin limitación alguna, lo que posibilita que un caso específico pueda ser suspendido de manera infinita, dando así un giro de impunidad en la persecución de los delincuentes internacionales.

COMPETENCIA

COMPETENCIA TEMPORAL

Congruente con uno de los derechos fundamentales en materia penal, se estableció la irretroactividad del Estatuto, por lo que la Corte puede juzgar sólo delitos cometidos después de la entrada en vigor del Tratado. La entrada en vigor del Tratado se da respecto de los Estados parte. Pero esta condición de irretroactividad tiene una excepción: en el caso de un Estado que no sea parte después de la entrada en vigor del Estatuto, la Corte tendrá competencia para sancionar los delitos cometidos en dicho Estado que aún no es parte y por tanto no le obliga el Tratado, si hace una declaratoria respecto a un crimen en específico.

De igual forma, puede diferirse temporalmente la competencia de la Corte, si un Estado al hacerse parte del Tratado, emite una declaratoria de no aceptación de la competencia, respecto a crímenes

de guerra denunciados por su comisión en su territorio o por sus nacionales. Dicha suspensión temporal puede ser de hasta siete años, con posibilidad de ser retirada en cualquier momento.

COMPETENCIA PERSONAL

Son las personas físicas mayores de 18 años las responsables de la comisión de los delitos, sobre quienes se ejerce la jurisdicción de la Corte. La imputabilidad penal será reprochable para quien cometa el delito por sí mismo, por otro o por conducto de otros; de igual forma, para quien los ordene, proponga o induzca, ya sea que se haya consumado o en grado de tentativa. Finalmente, la comisión del delito se imputará por complicidad, encubrimiento o colaboración. Para el caso del delito de genocidio, la instigación ha de ser directa y pública.

Igualmente, de manera expresa, el Estatuto señala que no se permite distinción alguna basada en cargo oficial. De esa manera, los jefes de Estado o de gobierno, parlamentarios o cualquier funcionario de gobierno no pueden alegar el cumplimiento del ejercicio de su cargo, como una excluyente de responsabilidad en la comisión de los delitos. Dicha norma se complementa con la disposición de que las inmunidades procesales de dichos funcionarios establecidas en el derecho interno, no pueden ser alegadas como limitantes para el ejercicio de la competencia de la Corte.

Un apartado especial sobre la imputabilidad se refiere a los jefes militares o quienes actúen en tal carácter. Al respecto, en el Estatuto se establece que serán penalmente responsables de los crímenes cometidos por las fuerzas bajo su mando y control efectivo, cuando conozcan o hayan estado obligados a conocer, que las fuerzas bajo su mando cometieron los delitos. De igual forma, cuando no hubieran adoptado las medidas necesarias para prevenir o reprimir la comisión de los crímenes, o en su caso, no los hayan puesto en conocimiento de las autoridades competentes para su investigación y enjuiciamiento.

Son excluyentes de responsabilidad penal, las siguientes:

- Padecer una enfermedad o deficiencia mental que le prive de su capacidad de apreciar la ilicitud de sus actos
- Estar en estado de intoxicación no intencional
- Actuar en defensa propia o de un tercero

- Delinquir por coacción que dimanar de una amenaza de muerte inminente o lesiones corporales, siempre que dicha situación sea mayor al daño provocado con la acción delictuosa
- Actuar en circunstancias ajenas a su control, que provoquen la comisión del delito
- Obedecer órdenes del gobierno o superior y
- No tener conocimiento de que la orden es ilegal, o no ser manifiestamente ilícita; salvo en los delitos de genocidio o crímenes de lesa humanidad, que se entienden como órdenes manifiestamente ilícitas

COMPETENCIA MATERIAL

La Corte Penal Internacional tiene competencia para procesar respecto de los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión. Dichas acciones serán consideradas como delitos cuando concurren los elementos objetivos del tipo penal y la intencionalidad del presunto autor de los hechos. Cabe precisar que las definiciones de los crímenes deben ser complementadas con los elementos de los crímenes,¹ pues el propio Estatuto señala que dichos elementos ayudarán a interpretar y aplicar los tipos penales.

Crímenes de genocidio. El Estatuto de Roma incorporó la definición establecida en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, del 9 de diciembre de 1948, en vigor desde el 12 de enero de 1951, señalando como delito de genocidio las acciones que tengan como fin la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal, por medio de la matanza de miembros del grupo, lesión grave a la integridad física o mental, sometimiento intencional o condiciones que acarreen su destrucción física, o medidas destinadas a impedir nacimientos al seno del grupo y traslado por la fuerza de niños de su grupo a otro grupo.

Crímenes de lesa humanidad. Se definió como un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque por el agresor, por medio de los siguientes actos: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso,

¹ Los elementos de los crímenes pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica: <<<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/603/38/PDF/N0260338.pdf?OpenElement>>>.

encarcelación o violación de normas fundamentales del derecho internacional, tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otro medio de violencia sexual de gravedad comparable, persecución de un grupo o colectividad con identidad propia, desaparición forzada de personas, el crimen de *apartheid*, o cualquier otro acto inhumano que cause intencionalmente grandes sufrimientos. En el artículo 7 del Estatuto se hace una serie de definiciones complementarias al tipo penal.

Crímenes de guerra. Son definidos en dos sentidos, los crímenes de guerra en conflictos internacionales y en conflictos nacionales; sin embargo, en las dos circunstancias deben darse como parte de un plan o política de gran escala. Las acciones que se consideran como crímenes de guerra, en general son: el homicidio intencional; la tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos; el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud; la destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares, y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente; el hecho de forzar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a servir en las fuerzas de una potencia enemiga; el hecho de privar deliberadamente a un prisionero de guerra o a otra persona protegida de su derecho a ser juzgado legítima e imparcialmente; la deportación o el traslado ilegal o el confinamiento ilegal; y la toma de rehenes.

Para los efectos de conflictos internacionales, también se consideran como crímenes de guerra, además de otros actos, los de ataque o bombardeo de ciudades o viviendas que no sean objetivos militares, el saqueo de ciudades, el empleo de gases asfixiantes o tóxicos, la violación o esclavitud sexual y reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas.

En el caso de conflictos armados internos, además de otras acciones, se consideran como crímenes de guerra los ataques a poblaciones civiles, matar o herir a traición a un combatiente adversario, el embarazo forzado, la prostitución forzada y el ataque a vehículos de paz o asistencia humanitaria.

Crimen de agresión. Aún no se define el concepto, pero la Corte sólo podrá ejercer su competencia sobre este tipo penal cuando se haya modificado el Estatuto para que se contemple una definición del crimen y las circunstancias en las cuales puede ser procesado.

Dado que dicha enmienda permite la inclusión de cualquier crimen en el Estatuto, esta disposición no es más que una manifestación de la intención de incluir la agresión en el futuro.

LA JURISDICCIÓN

Los Estados parte del Tratado aceptan plenamente y sin reservas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. La jurisdicción se activa en varios supuestos:

- Cuando un Estado parte remite al fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes
- Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU remite al fiscal una situación de la que se deriven la comisión de uno o varios crímenes
- Cuando el fiscal inicie de oficio una investigación sobre la comisión de actos que constituyan crímenes establecidos por el Estatuto

Para el ejercicio pleno de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional debe cumplirse alguna de las siguientes circunstancias:

- Que donde se cometa el delito y el presunto delincuente sea nacional de un Estado parte del Estatuto de Roma
- Que un Estado que denuncie la comisión de los crímenes sea parte del Estatuto
- Que un Estado no parte del Estatuto acepte la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, a través de una declaración depositada en la Secretaría, respecto de un crimen en específico y
- Que un nacional de un Estado no parte cometa un crimen en el territorio de un Estado parte del Estatuto

LEGISLACIÓN APLICABLE

Una de las características de la Corte Penal Internacional es la estricta sujeción a la norma jurídica. Es por ello que el Estatuto de Roma definió con precisión las normas aplicables, y situó en primer término en el Estatuto, los elementos de los crímenes y sus reglas de procedimiento y prueba. En segundo lugar, los tratados aplicables, los principios y normas del derecho internacional, incluidos los principios del derecho internacional de los conflictos armados. De igual forma, los principios generales del derecho que la Corte derive de los sistemas jurídicos nacionales. Los principios y normas derivados

de interpretaciones de la Corte. Finalmente, la Corte emitirá su reglamento de funcionamiento. Todas las fuentes antes enumeradas deben ser aplicadas e interpretadas de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

ORGANIZACIÓN

La Corte está formada por la Presidencia; la Sección de Apelaciones, la Sección de Primera Instancia y la Sección de Cuestiones Preliminares; la Fiscalía; y la Secretaría. Cuenta con 18 jueces, elegidos por la Asamblea de Estados parte por un periodo de nueve años. No puede haber dos jueces de la misma nacionalidad. Ellos se encargan de elegir al presidente, mientras que el fiscal es elegido por votación secreta por la Asamblea de Estados parte.

COOPERACIÓN CON LA CORTE

Los Estados miembros del Estatuto de Roma adquieren la obligación de cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional, en la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes de su competencia. Para ello, los Estados se obligan a introducir en su legislación interna, sea ésta constitucional o secundaria, los procedimientos que permitan la aplicación correcta de la jurisdicción de la Corte.

Para casos concretos, la Corte puede establecer acuerdos de cooperación con Estados no miembros del Estatuto.

La cooperación con la Corte Penal Internacional es una consecuencia lógica de la aceptación de la jurisdicción de la Corte. Por ello, los mecanismos de cooperación tienen como fin la instrumentación de los procedimientos de investigación y enjuiciamiento de los autores de crímenes. Cuando un Estado considera que existe contradicción entre los mecanismos de cooperación con la Corte y el derecho interno, puede plantear una consulta a la Corte.

Un asunto de vital importancia que hace efectiva la jurisdicción de la Corte y los mecanismos de cooperación, es la prohibición que hace el Estatuto de Roma de establecer que los Estados hagan reservas al Tratado.

PENAS

El Estatuto permite que la Corte imponga dos tipos de penas: la pena corporal, que puede ser con reclusión por un número determinado de

años que no exceda de 30, o la reclusión a perpetuidad, en caso de extrema gravedad del crimen. La otra pena, pecuniaria, puede consistir en multa o decomiso de productos o bienes obtenidos directa o indirectamente de la comisión del delito.

Para resarcir a las víctimas de los crímenes se establecerá un fondo fiduciario, que podrá estar compuesto por parte del decomiso impuesto como pena al criminal.

■ EL DEBATE ACTUAL

La aprobación de la reforma del artículo 21 de la Constitución por el Senado de la República, el 15 de diciembre de 2002, ha abierto un debate interesante sobre la situación de México frente a la Corte Penal Internacional.

Debemos recordar que el texto aprobado que adiciona un párrafo quinto al artículo 21 es el siguiente “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

Ante el texto aprobado, se ha generado una corriente de opinión que afirma que el texto del Senado debe ser aprobado en sus términos por la Cámara de Diputados y las legislaturas de los estados, para que con ello se haga la declaratoria de reforma y se publique en el *Diario Oficial de la Federación*, a fin de que tenga vigencia. Muchos opinan que no es la redacción deseable, que aun con sus limitaciones, es la que nos incorpora a la jurisdicción penal internacional.

Se ha generado una expectativa respecto a que la reforma del artículo 21 constitucional colocará a México en el ámbito de las naciones democráticas comprometidas en la lucha contra la impunidad y a favor de la justicia penal universal. Sin embargo, en el debate parece haberse olvidado que la reforma por sí misma no nos hace parte del Tratado que instituye la Corte Penal Internacional.

La naturaleza jurídica del instrumento, el Estatuto de Roma, es la de un tratado internacional, que para el caso de su incorporación al sistema jurídico mexicano, debe seguir el procedimiento establecido en nuestro sistema constitucional. En términos del artículo 133 y de conformidad con los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la

carta fundamental, así como con lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados, dichos instrumentos internacionales, para ser ley suprema de la unión, deben seguir determinados procedimientos y cumplir algunos requisitos constitucionales:

- Ser celebrados por el presidente de la república
- Ser aprobados por el Senado de la República, previo dictamen de la comisión correspondiente y del trámite legislativo que disponga la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Que el tratado esté de acuerdo con la Constitución
- La publicación del tratado en el *Diario Oficial de la Federación*, y
- Para el instrumento internacional que nos ocupa, de conformidad con la Ley sobre la Celebración de Tratados y el propio Estatuto de Roma, el instrumento de ratificación por parte de México debe depositarse ante el secretario general de las Naciones Unidas

Como podemos observar, en el caso del Tratado de Roma, hasta ahora, sólo se ha cumplido el requisito de la celebración por el presidente de la república; faltan entonces los otros requisitos constitucionales y legales. Tan es así, que el Ejecutivo firmó *ad referendum*, lo cual, para efectos de nuestra ley de tratados, significa que “Los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación”. Así, para la perfecta incorporación del Estatuto de Roma al sistema jurídico mexicano hace falta culminar los requisitos constitucionales y legales, entre ellos el más importante: la ratificación del Senado.

Creo que la reforma del artículo 21 de la Constitución sólo es un medio de preparación para dar cabida al tratado internacional (la reforma busca hacer compatible el Estatuto con la Constitución mexicana), no es la aceptación y positivación del Tratado en el ordenamiento jurídico mexicano. La reforma mencionada no nos introduce a la jurisdicción penal internacional, si acaso, nos prepara para que no exista confrontación entre nuestra carta magna y el Tratado, cuando éste sea derecho vigente en México, es decir, cuando se ratifique por el Senado y se publique en el *Diario Oficial de la Federación* y comience su vigencia, antes no somos parte del Tratado de Roma.

Más aún, la reforma del artículo 21, sin proponérselo, pudiera sólo actualizar la hipótesis planteada en el Estatuto de Roma, que en su artículo 12.3 permite que un Estado no parte pueda aceptar la competencia de la Corte para juzgar respecto de un crimen específico, pues como es evidente no somos parte del Tratado.

La reforma del artículo 21, si se aprueba en sus términos, va en contra del espíritu del Estatuto de Roma, pues de conformidad con éste no se aceptan reservas. En el caso de México, si bien se firmó *ad referendum* sin reservas, la redacción del artículo 21 constituye materialmente una reserva, pues impone una limitación a la jurisdicción plena de la Corte Penal Internacional en el territorio mexicano. Más aún, creo que la reforma es tramposa, pues para efectos de jerarquía constitucional, de conformidad con la novedosa interpretación constitucional hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales están por debajo de las normas constitucionales, pero arriba de las leyes secundarias. Así, al reformarse el artículo 21 y en su caso ratificarse el Tratado, tendremos que, para efectos del sistema constitucional mexicano, prevalecería la jurisdicción casuística de la Corte Penal Internacional y no la jurisdicción universal plena establecida en el Estatuto de Roma, como es el objeto y finalidad de dicho instrumento internacional. En tal sentido, de acuerdo con nuestro sistema jerárquico constitucional, prevalecerá el mandato del artículo 21 por encima de nuestro compromiso internacional, dando lugar al desconocimiento de la jurisdicción plena y universal de la Corte Penal Internacional, esto en el plano jurídico, amén de la difícil situación política que generará al Estado mexicano en el concierto internacional.

La redacción acordada por el Senado contradice una norma de derecho internacional, establecida en la Convención de Viena, que tiene vigencia en México. De manera particular, en el artículo 27.1 se establece que: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Es decir que cuando la Corte Penal Internacional nos pregunte por qué no aceptamos plenamente su jurisdicción, no podremos alegar el mandato constitucional del artículo 21, y si lo hiciéramos, valdría preguntarse para qué nos obligamos a los tratados, si no los vamos a respetar ni cumplir. Así estaremos condenando la reforma del artículo 21 a ser una norma constitucional incómoda.

Más aún, el texto del Senado puede entrar en contradicción con otras normas, que son ya derechos fundamentales garantizados constitucionalmente en México. Explico por qué y cuáles. El artículo 13 prohíbe, tal como lo hacen múltiples tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, la existencia de tribunales especiales. En una situación hipotética, dos sujetos denominados *A* y *B* respectivamente, cometen el crimen de genocidio en el estado de Chiapas, nadie los procesa y un país miembro del Estatuto de Roma o el fiscal de oficio detecta esta situación. Frente al pedido de la Corte Penal Internacional, el Ejecutivo solicita al Senado que se reconozca la jurisdicción de la Corte para juzgar a los sujetos *A* y *B*. El Senado recibe la propuesta y decide en una votación (política, no jurisdiccional) que sí se reconoce la jurisdicción de la Corte en el caso concreto del sujeto *A*, pero la niega para el *B*. Así se estaría actualizando la circunstancia que frente a dos sujetos que cometieron los mismos hechos, se establezca una jurisdicción o tribunal especial en perjuicio de *A*, es decir, se rompe el principio de que las jurisdicciones penales son permanentes y generales para todos los sujetos, no pudiendo ser para un sujeto en específico. Así, dos normas constitucionales del mismo rango, el 21 y 13, estarían en contradicción, por lo que surge la pregunta: ¿Quién y cómo decide la jerarquía o preeminencia de alguna de esas normas?

Además, el artículo 14 señala que nadie puede ser privado de la libertad, sino mediante juicio seguido frente a tribunales previamente establecidos. Otro supuesto, que permite descubrir que la reforma del 21, con la redacción propuesta, complica más de lo que ayuda. Supongamos que ya ratificamos (según el mecanismo señalado en el artículo 133 de la carta magna) el Tratado y es vigente al igual que la reforma del artículo 21 constitucional. Así, el 1º de enero de 2003 tenemos vigente el Tratado y la reforma del 21. Cabe recordar que los delitos que se pueden perseguir por la Corte Penal Internacional serán aquellos cometidos en el territorio o por un nacional del Estado parte, es decir, desde la entrada en vigor del Tratado. Un sujeto *A* comete el crimen de genocidio en el estado de Oaxaca durante el mes de julio de 2003 y no es juzgado por ningún tribunal mexicano, entonces el fiscal de la Corte Penal Internacional solicita en diciembre de 2003 al gobierno mexicano su cooperación para que sea detenido y sometido a juicio por la Corte. El gobierno mexicano responde que

solicitará al Senado que se reconozca la jurisdicción de la Corte sobre el caso concreto, alegando que así lo señala el artículo 21 de la Constitución, que está por encima del Tratado de Roma. Supongamos que el Senado aprueba la jurisdicción de la Corte, en el caso del sujeto A. La defensa del presunto delincuente interpone un amparo y alega la violación de sus garantías individuales, porque le están aplicando la jurisdicción de un tribunal que no estaba previamente establecido, pues cuando cometió el delito (julio de 2003), la Corte Penal Internacional no tenía jurisdicción, pues no había sido solicitada por el Ejecutivo y aprobada por el Senado, según rezaría el artículo 21 constitucional, ya que esto último sucedió hasta diciembre de 2003. Él podría alegar que se viola en su perjuicio el artículo 14 de la Constitución, que señala que: “Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad (...), sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos (...)”. Ante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría que entrar a un debate sobre la constitucionalidad del Tratado de Roma, y definir si mantiene su criterio de que la Constitución está por encima de los tratados internacionales. Como podemos observar, el texto propuesto por el Senado para la reforma del artículo 21 constitucional puede abrir la puerta a la impunidad de los criminales de diversos delitos contra la humanidad. Por ello la reforma no nos lleva a la jurisdicción penal internacional, nos aleja y coloca en situación de reticencia para colaborar plenamente en la búsqueda de evitar la impunidad en nuestro país y el mundo.

Resumiendo las ideas expuestas: para ser parte formal y material del Tratado de Roma es necesario cumplimentar los mecanismos constitucionales y legales para su incorporación al sistema jurídico mexicano. Dadas las condiciones políticas actuales, nada garantiza que cuando se envíe el Tratado al Senado para su aprobación, éste sea ratificado, pues fueron los senadores quienes limitaron con su aprobación de la reforma del artículo 21 constitucional, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. No es sostenible jurídica ni políticamente, que primero limitan la jurisdicción vía el artículo 21 y luego la incorporen al sistema jurídico mexicano con la ratificación del Tratado de Roma. No lo concibo. Sí imagino un escenario, en donde se nos quiera vender la idea de que con la reforma del artículo 21 ya estaremos en la jurisdicción penal internacional, aunque eso es falso y engañoso.

Los optimistas y convencidos de la necesidad de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional sostienen que debemos esperar la respuesta de la Corte sobre si estamos o no cumpliendo con el Tratado de Roma, al reformar el artículo 21 constitucional. Reitero nuevamente: con la reforma constitucional no somos Estado parte del Tratado, habremos de esperar a que el Ejecutivo envíe al Senado el Tratado para su ratificación y si esto sucede, entonces sí la Corte Penal Internacional deberá resolver la controversia que generaría el Estado mexicano.

Ante esta posibilidad, muchos apuestan a que prevalecerá el criterio dominante en el derecho internacional, respecto a que la Corte Penal Internacional obligará a México a reconocer la jurisdicción plena, sin reservas. Así ha sucedido en varios casos en materia de derechos humanos, de manera concreta con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha obligado a varios países firmantes del Pacto de San José, a modificar su legislación interna, tanto constitucional como secundaria, para reconocer y aceptar la jurisdicción plena de dicha corte.

Finalmente, en el tintero quedan varios temas por debatir y resolver. Entre ellos: ¿Cómo armonizamos correctamente nuestras normas constitucionales y cumplimos con los compromisos internacionales asumidos? Hay que abrir el debate sobre la necesidad de incorporar plenamente todas las jurisdicciones internacionales a nuestro sistema constitucional.

Sobre la Corte Penal Internacional, es preciso definir qué vamos a hacer en materia de los principios que establece el Tratado de Roma, en relación con el desconocimiento de las inmunidades procesales para funcionarios de gobierno y parlamentarios, existentes en México. Hay que debatir si el llamado fuero constitucional, así como el procedimiento de la declaratoria de procedencia y el juicio político son figuras compatibles con el Estatuto de Roma.

Quedan así muchos pasos en la lucha mundial contra la impunidad, demos los necesarios en dicho sentido.

BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA

- CORCHERA Cabezut, Santiago y José Guevara Bermúdez (comps.): *Justicia penal internacional*, Universidad Iberoamericana, México, 2001.
- GARCÍA Ramírez, Sergio: “La propuesta de reforma constitucional sobre la Corte Penal Internacional aprobada por el Senado de la República”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003, México, pp. 1058-1075.
- GUEVARA B., José y Mariana Valdés Riveroll (comps.): *La Corte Penal Internacional*, Universidad Iberoamericana / Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2002.
- IBARRA Romo, Mauricio (comp.): *Memoria del Foro internacional “La Soberanía de los Estados y la Corte Penal Internacional”*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002.
- LIROLA Delgado, Isabel y Magdalena Martín Martínez: *La Corte Penal Internacional, Justicia versus impunidad*, Ariel Derecho, Barcelona, 2001.
- MÉNDEZ Silva, Ricardo: *Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto 2003, México, pp. 559-585.
- SUSANA Anello, Carolina: *Corte Penal Internacional*, Eudeba, Buenos Aires, 2003.

LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO

ANTONIO CABRERA SOLARES ■

El paradigma constitucional mexicano surge a raíz de los cambios políticos, económicos y sociales que ha sufrido el país en los últimos años,¹ lo que ha puesto de manifiesto serias deficiencias dogmáticas que giran en torno a su congruencia con la realidad de la nación, y como consecuencia de ello, se han empleado dos garantías que permiten adecuar la norma suprema a dicha realidad: la interpretación y la reforma constitucionales.²

Sin embargo, la sobreutilización de las reformas constitucionales,³ en sus modalidades de adición o modificación, ha provocado una escasa e inexacta interpretación, así como la alteración de los

■ Asesor del Área Jurídica del Grupo Parlamentario. Maestro en Derecho y candidato a doctor en Derecho.

¹ Y no sólo en los últimos años, ya que, al igual que su historia, la vida constitucional de México ha sido intensa e influida por tres factores fundamentales: los primeros dos forman su razón de ser: el origen mestizo, indígena-español; y el tercero deriva de la vecindad con los Estados Unidos.

² En algunos casos, se considera los *usos y costumbres constitucionales* como una tercera forma de adaptar la Constitución. Así, se ha pretendido etiquetar como usos constitucionales los hábitos meramente circunstanciales de la vida política desarrollada en una sociedad estatal, tal es el caso del informe que el presidente rinde ante el Congreso de la Unión a la apertura de su periodo ordinario de sesiones, como lo establece el artículo 69 de nuestra ley fundamental, siendo innecesaria su lectura puesto que cumple con su obligación al presentarlo por escrito. Véase Miguel Pérez López, "Ubicación y definición de la interpretación constitucional", en *Alegatos*, Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, núm. 24, mayo-agosto de 1993, pp. 137 y 142.

³ La historia mexicana en la última etapa del dominio colonial registra un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de

valores y principios que la propia Constitución mantiene.⁴ Tan es así, que en la actualidad se ha intentado una interpretación constitucional de los artículos 39 y 135 de nuestra ley fundamental para justificar la creación de una nueva carta magna.⁵

Con base en lo anterior, el debate que actualmente tiene la Constitución puede centrarse en dos grandes niveles:

El primero, aquel que toma como referencia el texto constitucional en vigor. Así, las formulaciones normativas incorporadas a la Constitución a lo largo de su historia tienen dos dimensiones: la *dimensión textual*, otorgada por quienes ocupan los cargos transitorios de los

planes que se proponían convocar a las primeras o modificar a los segundos. Por ello, en México han imperado las siguientes leyes, las cuales han influido en su historia jurídico-política: Primer Proyecto Legislativo de la Insurgencia; Constitución de Cádiz; Acta de Instalación del Primer Congreso Mexicano; Los Sentimientos de la Nación y el Congreso de Chilpancingo; la Constitución de Apatzingán; el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; Bases Constitucionales de 1822; Reglamento Provisional del Imperio Mexicano; Acta Constitutiva de la Federación; Constitución de 1824; Bases Constitucionales de 1835; la Constitución de 1836; Proyecto de Reforma de 1840; Proyecto de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1843; Acta de Reforma de 1847; Constitución de 1857; Estatuto del Imperio de Maximiliano; y la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, vigente hasta la fecha. Véase Salvador Nava Gomar, *El fortalecimiento del Congreso de la Unión a través de las funciones parlamentarias*, tesis profesional, Universidad Iberoamericana, México, 1995, p. 23.

⁴ A este respecto, es importante destacar la postura de Raúl Canosa Usera, quien prefiere la interpretación (como método *terapéutico*) a la reforma constitucional (como *cirugía*), debido a que la Constitución debe mantenerse inalterada en sus elementos esenciales, de lo contrario, no existirían orientaciones de valor consolidadas, y sin ellas, la interpretación es inviable. Así, la rigidez constitucional define al estado constitucional, porque gracias a ello se asegura la supremacía de la Constitución. Es por ello que el poder de reforma no puede introducir alteraciones en la Constitución que desfiguren sus elementos básicos; en caso de hacerlo, se establecería un nuevo régimen político, y con ello, una nueva Constitución. Sólo puede haber interpretación de la Constitución si existe claridad entre la distinción jerárquica del poder constituyente y el poder constituido legislativo. El resultado de la reforma constitucional, de la que el presidente de la república es el artífice material, es convertirse en un instrumento de supremacía presidencial, por adaptar la Constitución a la realidad deseada por el titular del Poder Ejecutivo, y como consecuencia, la interpretación sirve no a la voluntad democrática sino exclusivamente a la voluntad presidencial. Véase Raúl Canosa Usera, "Interpretación constitucional y voluntad democrática", en *Derecho procesal constitucional*, tt. I, II y III, Editorial Porrúa, S.A., México, 2002³, pp. 2617 y 2618.

⁵ Gereldina González de la Vega Hernández, "¿Necesitamos una nueva Constitución?", en *El Mundo del Abogado*, año 4, núm. 29, septiembre de 2001, p. 47.

órganos públicos; y la *dimensión política o jurídica* que dio origen a esos enunciados. En este caso, si la dominación política se ejerce en nombre de la Constitución, teniendo en ella misma su fuente última, entonces la legitimidad política sólo podrá entenderse a través de la comprensión plena de sus enunciados.

Si los dos sentidos anteriormente apuntados se agotan en la interpretación aislada de los enunciados, como hasta ahora ha sido realizado por la mayoría de los constitucionalistas mexicanos y por los órganos de justicia, significaría: la anulación de la dimensión sustantiva de la Constitución y, como consecuencia, la pérdida del referente de la legitimidad de la dominación política que se ejerce en nombre de la Constitución.⁶

Asimismo, al resolverse los conflictos o al determinar los sentidos posibles de aplicación, los métodos de interpretación no han podido ir más allá del sentido de la expresión de la norma en particular, ya sea que éste haya sido obtenido de la literalidad del texto, o bien, de las intenciones de quienes han establecido la norma por interpretar.

En este tenor, al llevar a cabo la interpretación de la Constitución a partir de la asignación de sentidos individuales a normas consideradas de modo aislado, resulta una fragmentación de sentidos dados por los diversos intérpretes de las normas constitucionales.⁷

Derivado de lo anteriormente expuesto, pueden presentarse los siguientes problemas:

a) No existe la noción de lo que la Constitución significa, ya que sólo existen ideas sobre su jerarquía final.

b) No existe un criterio general ante el cual acudir, para reconstruir los sentidos de las normas constitucionales, lo que provoca que las resoluciones adoptadas sean tomadas desde el plano de la casuística, y que los órganos encargados de la aplicación constitucional modifiquen con mayor posibilidad los criterios que éstos hubieran sostenido.

⁶ José Ramón Cossío D., "El texto constitucional y sus supuestos", columna "Cuestiones Constitucionales", en *Este País / Tendencias y Opiniones*, núm. 102, septiembre de 1999, p. 22.

⁷ *Idem*, p. 23.

c) La existencia de contradicciones entre las interpretaciones es muy alta, sin embargo, se dan de un modo fraccionado, en razón de que pueden presentarse como un simple cambio de criterios.

d) Aun y cuando se establezca el criterio de un enunciado de un modo preciso, y se deje de lado el sentido que la Constitución le concede, es difícil identificar las contradicciones, puesto que no hay forma de contrastarlas, lo que facilita el argumento de que éstas sólo son precisiones o cambios de criterio.

Por lo que hace al segundo de los niveles acerca del debate actual de nuestra ley fundamental, éste se centra en sus reformas o adiciones, las cuales son realizadas a partir de los siguientes criterios:

a) Tratando de formalizar una noción o idea respecto a aquello que se considere un avance en el proceso de transición o apertura democrática.

b) Tratando de modificar las cosas que son consideradas como un obstáculo a una cierta situación democrática que se pretende lograr.

c) Por ser un elemento contenido en la plataforma de una determinada fuerza política.

En todos los casos apuntados subyace la idea de que a la Constitución deben incorporarse aquellos contenidos que sean adecuados para asegurar ciertas posiciones de los grupos que participan en la lucha política.

El problema que surge con esta postura es el relativo a la coyuntura de su ejercicio, debido a que la única justificación consiste en señalar que la reforma es válida sólo porque es realizada por fuerzas cuya legitimación es democrática.⁸

Otro aspecto que debe destacarse es la escasa doctrina mexicana acerca de la interpretación constitucional. El primer antecedente lo constituye la obra interpretativa desarrollada por Ignacio L. Vallarta en sus votos como presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien fuera también diputado constituyente en los años de 1856 a 1857. Su labor interpretativa de la ley fundamental consiste en problemas tales como la incompetencia de origen y la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva. También existen trabajos importantes, algunos orientados principalmente a la teoría de la Constitución, como

⁸ *Idem*, p. 24.

son los elaborados por Mario de la Cueva,⁹ Felipe Tena Ramírez¹⁰ e Ignacio Burgoa.¹¹ Asimismo, puede darse cuenta de los ensayos escritos por Héctor Fix-Zamudio¹² y Jorge Carpizo¹³ sobre la interpretación constitucional.¹⁴

Como se indicó, si los estudios acerca de la interpretación constitucional son escasos, los intentos por conceptualizarla han sido todavía menores, existiendo únicamente lo que no debe ser la misma, o en su caso, diferencias entre los métodos de interpretación civiles y constitucionales. Sin embargo, Miguel Pérez López hace el intento de proporcionar una definición, considerándola como:

⁹ *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1982.

¹⁰ *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000.

¹¹ *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1991⁸.

¹² “El juez ante la norma constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XV, núm. 57, enero-marzo de 1965; “Breves reflexiones acerca del origen y de la evolución de la jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales”, en *Lecturas Jurídicas*, Universidad de Chihuahua, núm. 41, octubre-diciembre de 1969; “Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, t. XXI, núm. 4, octubre-diciembre de 1970; “Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, en *Comunicaciones Mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Pescara 1970)*, UNAM, México, 1971; “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano” en *La interpretación constitucional*, UNAM, México, 1975; “Algunas breves reflexiones sobre la defensa constitucional en el ordenamiento mexicano”, en *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, CNDH, México, 1993; “El juez ante la norma constitucional”, en *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, CNDH, México, 1993; “Breves reflexiones sobre la interpretación constitucional”, en *La jurisdicción constitucional*, Juricentro, San José (Costa Rica), 1993; “La interpretación constitucional”, en *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999; “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, tt. I, II y III, Editorial Porrúa, México, 2002³.

¹³ “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, en *La interpretación constitucional*, UNAM, México, 1975; “La interpretación constitucional en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año IV, núm. 12, septiembre-diciembre de 1971; “La interpretación constitucional en México”, en *Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1999⁷; y “La interpretación del artículo 133 constitucional”, en *Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1999⁷.

¹⁴ Asimismo, existen las siguientes obras que se refieren a la interpretación constitucional: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Constitución, interpretación judicial e imparcación de justicia”, en *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1998; Jorge Ulises Carmona Tinoco, *La interpretación judicial constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996; Emilio Rabasa, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1993⁶; José Ramón

...un razonamiento que procura determinar el sentido normativo de un texto perteneciente a un documento solemne denominado Constitución, el cual es, a la vez, la regulación jurídica de los órganos del poder y la norma suprema otorgante de la validez a todo el orden jurídico de un Estado, valorando los fines que se tratan de alcanzar con la aplicación de la Constitución.¹⁵

SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

El intérprete de la Constitución puede auxiliarse de diversos instrumentos que le ayudarán a desentrañar el significado de la norma

Cossío, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Distribuciones Fontamara, México, 2002; Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998; Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001; Rodolfo Vázquez (comp.), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Distribuciones Fontamara, México, 1998; Miguel Acosta Romero y Alfonso Pérez Fonseca, *Derecho jurisprudencial mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000²; Cecilia Mora-Donatto, *El valor de la Constitución normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002; Juan Vega Gómez y Édgar Corzo Sosa, *Tribunales y justicia constitucionales / Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002; Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, Oxford University Press, México, 1999; Miguel Pérez López, “Ubicación y definición de la interpretación constitucional”, en *Alegatos*, Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, núm. 24, mayo-agosto de 1993; Luis Manuel Meján, “Interpretando la Constitución, los sofismas de un ministro”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, año 19, núm. 19, 1995; Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho procesal constitucional*, tt. I, II y III, Editorial Porrúa, México, 2002³; Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia tributaria 1986-2000*, tt. I y II, México, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jurisprudencia en México*, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002; Raúl Manuel Mejía Garza, *Algunos aspectos de la interpretación constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, tesis de licenciatura, Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, septiembre de 1994.

¹⁵ Miguel Pérez López, “Ubicación y definición de la interpretación constitucional”, *op. cit.*, nota 2, p. 149.

constitucional sin apartarse de la voluntad soberana de la nación, expresada a través del Constituyente¹⁶ de 1917 por medio del *Diario de los Debates del Constituyente*, pues cuando algún precepto no resulta claro para el hermeneuta de la ley suprema, puede examinar los debates que le dieron origen a dicha norma. En el *Diario de los Debates* se encuentra tanto el pensamiento como lo que se buscó con esas normas. En buena parte, se encuentra lo que puede denominarse el “espíritu de la Constitución”, puesto que ahí no sólo se consignan los motivos, sino también la exposición de los principios doctrinarios que influyeron en la elaboración de la norma jurídica, la situación del país y las razones por las que se incluyeron determinados preceptos.¹⁷

De esta forma, pueden existir varias clasificaciones sobre las diferentes categorías de la interpretación constitucional, siendo la de mayor utilidad aquella que se apoya en los sujetos que deben realizar dicha interpretación. En México diversos autores refieren a las siguientes categorías: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular o de particulares.¹⁸

■ EL PODER LEGISLATIVO

Como se indicó, y por ser el objeto de estudio, uno de los sujetos que participan en la interpretación constitucional es el legislador, quien interpreta la ley fundamental en primer lugar, en razón de que lo hace

¹⁶ Existe una gran confusión en la dogmática mexicana respecto al *poder constituyente*, pues el poder revisor de la Constitución es denominado como *poder constituyente permanente*, postura que ha compartido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a esta doble denominación, en los siguientes términos: “Poder Constituyente de la Nación.- En él radica la facultad suprema de modificar las leyes y las instituciones, sin más límites que los que fijen el interés nacional, la civilización y los derechos naturales del hombre”, t. III, p. 586, Amparo mixto en revisión, Hernández Ignacio, 28 de agosto de 1918, mayoría de 6 votos.

¹⁷ Jorge Carpizo examina el *Diario de los Debates del Constituyente* y el derecho comparado, como algunos de los instrumentos de la interpretación constitucional, en su obra *Estudios constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1999⁷, p. 78.

¹⁸ Entre ellos destacan los siguientes: Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio en “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano”, *op. cit.*, nota 13, pp. 25 a 32; Jorge Ulises Carmona Tinoco *La interpretación judicial constitucional*, *op. cit.*, nota 14, pp. 85 a 105; y Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, *op. cit.*, nota 14, pp. 74 a 81.

siempre que se promulga una ley, por ser ésta el desarrollo de un determinado precepto de la Constitución. Así, el principio representativo se materializa, pues mediante él se despliega mejor el mandato representativo en el parlamento.

Al crear normas para producir otras normas, el legislador deberá obedecer la ley fundamental, para efectos de interpretarla, y así cumplir con su desarrollo en el campo de los hechos a través de la creación legislativa.¹⁹

Por lo que hace a esta función de elaboración de normas, constituye la aplicación de las disposiciones constitucionales de creación jurídica, y por lo tanto, los órganos legislativos deben interpretar estas últimas para determinar su alcance, ajustándose a su texto y espíritu, debido a que toda norma secundaria debe conformarse al texto y a los principios fundamentales de la ley suprema.²⁰

Pero la función del legislador no sólo se constriñe a la presentación de iniciativas de ley, a su discusión y aprobación, sino que también tiene funciones representativas, deliberativas, financieras, de control, jurisdiccionales, administrativas, indagatorias y de comunicación,²¹ y para el desempeño de cada una de ellas, debe llevar a cabo la interpretación de la Constitución.

En México, el Poder Legislativo, en el ámbito federal, se deposita en el Congreso de la Unión, que tiene carácter bicamaral ya que está integrado por una cámara de diputados²² y una cámara de senadores,²³ con funciones y facultades complementarias, puesto que forman un solo proceso al erigirse como congreso general.²⁴

En este sentido, el Congreso tiene facultades para legislar en todas aquellas materias que están expresamente delimitadas por el artículo

¹⁹ Héctor Fix-Zamudio sostiene que la interpretación legislativa debe distinguirse de la llamada indebidamente *interpretación auténtica del legislador*, debido a que esta última sólo puede referirse a la de las disposiciones legislativas ordinarias que ha expedido. Véase su obra "Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional", *op. cit.*, nota 12, p. 2779.

²⁰ Héctor Fix-Zamudio, "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", *op. cit.*, nota 12, p. 27.

²¹ Salvador Nava Gomar, *El fortalecimiento del Congreso de la Unión a través de las funciones parlamentarias*, *op. cit.*, nota 2, p. 25.

²² Artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

73 de la carta magna, y tiene como límite las materias que, de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre las entidades federativas y la Federación, contenido en el artículo 124 constitucional, están reservadas a los estados. Por lo anterior, puede decirse que la Constitución delimita expresamente el ámbito de acción de este poder, que de los tres órganos de la Federación es el que dispone de mayor número de atribuciones.

La facultad prevista en el artículo 72 constitucional,²⁵ inciso *F*,²⁶ se erige como un mecanismo de control, incluso superior a la jurisprudencia; ello en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley. En cambio, la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley, ya que sus actos, de conformidad con el artículo 70 de la ley fundamental, pueden adoptar la forma de ley o decreto, y por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican, así como para los gobernados, que deben cumplirla.²⁷ Por ello, cuando el Congreso de la Unión ejerce la facultad

²⁵ El procedimiento contenido en este inciso *F* es conocido como *duda de ley*, que sigue el procedimiento de formación legislativa, y con el cual se caracteriza al Congreso de la Unión como intérprete auténtico. Así, cualquier autoridad ejecutiva o judicial que tuviera alguna duda respecto de la aplicación y la interpretación de una norma, siempre tenía que solicitar la aclaración de esa duda a la Asamblea Legislativa, incluyendo a los congresos locales, presidentes municipales o ayuntamientos, jueces de primera instancia, el gobernador, y hasta el propio presidente de la república. Este procedimiento aparece por primera vez en el artículo 64 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, y la forma como debían resolverse las dudas era a través de lo previsto por el artículo 165, esto es, por medio de un decreto: se reforma, se deroga, se modifica, se adiciona, en tal sentido y con tal espíritu y significado. Pero esta facultad fue suprimida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, para luego ser restituida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

²⁶ Este precepto legal establece textualmente lo siguiente: artículo 72, inciso *F*: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. Cabe mencionar que el artículo 72 de la Constitución ha sido objeto sólo de una reforma, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de noviembre de 1923, y en la cual fue modificado el inciso *J*, eliminando la parte final del segundo párrafo. Véase Sergio R. Márquez Rábago, *Evolución constitucional mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 520 y 521.

²⁷ Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001², pp. 92 y 93.

referida, se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución; en este último caso, la comparte con las asambleas legislativas locales, en sus respectivos ámbitos.

Sin embargo, y a pesar de la facultad contenida en el precepto legal indicado en el párrafo que antecede, el parlamento mexicano carece de sistemas, procedimientos e instancias, afectos al ejercicio de dicha facultad interpretativa. Así, cuando existe duda o controversia en el interior del Congreso de la Unión, nunca se recurre a método de interpretación constitucional alguno, sino estableciendo un lenguaje político; es decir, dicha interpretación es totalmente política, por lo que no se sigue ningún sentido de reglas, ni de orientación, ni de criterio práctico, y mucho menos, un sentido histórico.

Desde el punto de vista institucional, la interpretación de tipo político de la Constitución tiene una explicación: en un parlamento, como el mexicano, coexisten distintas corrientes políticas conformadas por partidos políticos; es decir, hay preferencias políticas, corrientes y distintas percepciones acerca de los problemas. Esta pluralidad se manifiesta en la función legislativa, y al crear la normatividad positiva, ésta se lleva a cabo a través de una interpretación constitucional de carácter político.

Por eso, cuando existe duda sobre alguna materia, como por ejemplo, la ratificación por parte del Senado,²⁸ de altos empleados públicos de Hacienda, cónsules o agentes diplomáticos, sin que la Constitución establezca quiénes son éstos, se resuelve tal problemática creando derecho, no por medio de la interpretación constitucional, sino a través de los acuerdos parlamentarios. Estos acuerdos tienen igual jerarquía que las leyes, pues tienen su fundamento en la

²⁸ En 1964 el Senado tuvo la dificultad de determinar quiénes eran los empleados superiores de Hacienda cuyos nombramientos debía ratificar. El 28 de diciembre de ese año el senador Cristóbal Guzmán Cárdenas, ante el problema de interpretación surgido, solicitó al pleno del Senado su pronunciamiento para aclarar el sentido de esa facultad; sin embargo, al rendirse el dictamen respectivo, se determinó que ni la Cámara de Senadores en lo particular, ni el Congreso General, tenían competencia para hacer declaraciones generales sobre la interpretación de las normas constitucionales. No obstante, el entonces senador Andrés Serra Rojas negó el dictámen, argumentando que doctrinalmente está reconocida la interpretación auténtica del Poder Legislativo, que constituye la interpretación más legítima.

fracción I del artículo 77 de la Constitución,²⁹ y han servido como mecanismos de solución de controversias e interpretación constitucional generados en el seno de ambos cuerpos legislativos; por lo tanto, y en el ejemplo citado, mediante un acuerdo, son designados los funcionarios que deben someterse a ratificación, en este caso, por el Senado de la República.

En otro orden de ideas, los integrantes del Poder Constituyente³⁰ –que surge para modificar la norma constitucional– deben atender siempre al significado del precepto que se pretende modificar en relación con el resto del ordenamiento, incluyendo el mismo texto constitucional, y situarse en una interpretación sistemática y axiológica de la Constitución.

Con base en lo anterior, el legislador constitucional se encargará de revisar la propia Constitución, la legislación infraconstitucional³¹ y la jurisprudencia, para delimitar la actuación que tienen las autoridades respecto a la formulación normativa sujeta a análisis, y sólo cuando no encuentre otra solución para actualizar la carta magna deberá llevar a cabo el proceso de reforma.

Ahora bien, la labor interpretativa del legislador constitucional adquiere especial relevancia, porque mientras la Constitución no está sujeta a límites jurídicos, la reforma sí lo está,³² pero una vez efectuada

²⁹ Artículo 77: “Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra: (...) I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior”. El precepto legal transcrito sólo ha tenido una reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, mediante la cual se adicionó la fracción IV con una parte final. Sergio R. Márquez Rábago, *Evolución constitucional mexicana, op. cit.*, nota 25, p. 560.

³⁰ El poder constituyente está conformado por la voluntad extraordinaria, originaria y soberana de una comunidad política que se da una Constitución. Esto significa que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero como Poder Constituyente, mientras que a los segundos los llama poderes constituidos. Salvador Nava Gomar, *El fortalecimiento del Congreso de la Unión a través de las funciones parlamentarias*, tesis profesional, Universidad Iberoamericana, México, 1995, p. 76.

³¹ Esto delimita la interpretación constitucional que tiene que hacer el parlamento, y que es de dos tipos: el primero, al expedir *leyes reglamentarias* lleva a cabo una interpretación constitucional de carácter *activo*, y en el segundo caso, al expedir *leyes ordinarias*, mientras éstas no vulneren las reglas generales de la ley fundamental, no sólo en el aspecto orgánico sino también en el aspecto de los derechos humanos, estará llevando a cabo una interpretación constitucional *pasiva*.

³² María Luisa Balaguer Callejón, *La interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico* (prólogo de Peter Häberle), Tecnos, Madrid, 1997, p. 32, citada por Salvador

la reforma, ésta se convierte en parte integral de la propia Constitución, lo que hace imprescindible una interpretación antes de reformar, es decir que sólo habrá de reformarse una vez que se ha agotado la interpretación de la Constitución y la del resto del ordenamiento conforme a ella misma. Consecuentemente, y debido a las numerosas reformas a nuestra carta magna, el Congreso de la Unión, junto con las legislaturas estatales, se ha convertido en el intérprete supremo de la Constitución, al actualizar el texto constitucional.

Al desarrollar otras funciones que materialmente son diferentes a la legislativa, el parlamento mexicano produce la *tecnificación* de la labor camaral a través del significado de la Constitución por medio de su interpretación. Como consecuencia, la interpretación constitucional que desarrolla el Poder Legislativo tiene carácter permanente, pues toda deliberación, todo ejercicio de representación, toda función que lleve a cabo, habrá de tener como punto de partida dicha interpretación.

BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER Callejón, María Luisa: *La interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico* (prólogo de Peter Häberle), Tecnos, Madrid, 1997.
- BURGOA, Ignacio: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1991⁸.
- CANOSA Usera, Raúl: “Interpretación constitucional y voluntad democrática”, en *Derecho procesal constitucional*, tt. I, II y III, Editorial Porrúa, México, 2002³.
- CARPIZO, Jorge: *Estudios constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1999⁷.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Mexicanos: Artículos 50, 51, 56, 72, inciso f, 77.
- COSSÍO D., José Ramón: “El texto constitucional y sus supuestos”, en *Este País, Tendencias y Opiniones*, núm. 102, septiembre de 1999.

Nava Gomar, en *El fortalecimiento del Congreso de la Unión a través de las funciones parlamentarias*, op. cit., nota 30, p. 89.

- DE LA CUEVA, Mario: *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1982.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor: “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, tt. I, II y III, Editorial Porrúa, México, 2002³; Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- : “Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano” en *La interpretación constitucional*, UNAM, México, 1975.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA Hernández, Gereldina: “¿Necesitamos una nueva Constitución?”, en *El Mundo del Abogado*, año 4, núm. 29, septiembre de 2001.
- HUERTA Ochoa, Carla: *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001².
- MÁRQUEZ Rábago, Sergio R: *Evolución constitucional mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- NAVA Gomar, Salvador: *El fortalecimiento del Congreso de la Unión a través de las funciones parlamentarias*, tesis profesional, Universidad Iberoamericana, México, 1995.
- PÉREZ López, Miguel: *Ubicación y definición de la interpretación constitucional*, en *Alegatos*, Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, núm. 24, mayo-agosto de 1993.
- TENA Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000.

PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ALEJANDRO MORALES BECERRA[■]

...nosotros encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad. Somos como niños a quienes poco a poco se le han quitado las fajas, o como esclavos que acabamos de largar cadenas inveteradas...
Querer desde el primer ensayo de la libertad remontar hasta la cima de la perfección social, es la locura de un niño que intentase hacerse hombre perfecto en un día.¹

Fray Servando Teresa de Mier

La ley fundamental es un elemento vivo de la sociedad mexicana que se ha transformado sustancialmente desde 1824 hasta nuestros días; su creación ha sido obra de los congresos constituyentes y su adecuación, producto del Constituyente Permanente

■ Asesor del Área Jurídica del Grupo Parlamentario. Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo.

¹ Sesión del 11 de diciembre de 1823 publicada en el periódico *El Águila* del 12 de diciembre del mismo año. *Cfr.* José Barragán Barragán, *Acta Constitutiva de la Federación / Crónicas*, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, Secretaría de Gobernación / Cámara de Diputados del Congreso de la Unión / Cámara de Senadores, México, 1974, pp. 282-283.

o del poder revisor de la Constitución a través de las reformas y adiciones a la ley de leyes.

■ EL FEDERALISMO

La idea del federalismo mexicano se originó en buena medida, en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, expuesto en las Cortes de Cádiz al defender las diputaciones provinciales, que en los hechos fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado federal. Más tarde, durante el Congreso de 1823-1824, se dio el debate en torno al federalismo.²

Nadie puede decir que el paso fue meditado hasta sus últimas consecuencias; incluso los antifederalistas de la época arguyen que nadie sabía en qué consistía el federalismo. No obstante, lo mismo se podía decir de la república y expresamente, por lo menos, nadie abogaba por la monarquía después de la caída de Iturbide. En consecuencia, tanto las instituciones republicanas como federalistas eran ensayadas por vez primera en México.³

■ ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCIÓN DE 1824

En cuanto al procedimiento de reformas o adiciones a la Constitución, el artículo 35⁴ del Acta Constitutiva de 1824 remitía a la Constitución de ese año la manera de hacerlo.⁵

En la sesión del 30 de diciembre de 1823 el diputado por Coahuila Miguel Ramos Arizpe ya manifestaba que el Acta sólo se dirigía a sentar ciertas bases generales y a organizar, lo que no implicará demora,

² En la sesión del 16 de diciembre de 1823 se discutió el artículo 5 del Proyecto de Acta Constitutiva que hacía referencia a la forma de gobierno y en donde puede verse la participación de Ramos Arizpe.

³ *Idem, op. cit.* José Barragán, *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824, y El pensamiento federalista mexicano: 1824.*

⁴ El artículo 35 textualmente establecía: “Esta acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general”.

⁵ *Acta Constitutiva de la Federación / Crónicas*, introducción de José Barragán Barragán, pp. 483-484. Cfr. los periódicos *El Águila Mexicana* 11 y *El Sol* del 10 de enero de 1824, así como la sesión extraordinaria del 9 de enero de 1824.

dejando así pues, el modo de modificar la ley suprema a la Constitución de 1824.

La Constitución de 1824 estableció que el Congreso General podría resolver las dudas que ocurran sobre *inteligencia*⁶ de los artículos de esta constitución y del Acta Constitutiva.⁷ A su vez, las legislaturas⁸ de los estados podrían hacer observaciones, sobre determinados artículos de los documentos constitucionales citados,⁹ pero el Congreso General no las tomaría en cuenta sino hasta 1830.

El Congreso en 1830 se limitaría a calificar las observaciones que merecieran en su opinión sujetarse a la discusión del Congreso siguiente, lo que se comunicaría al Ejecutivo para su publicación, el cual no podría hacer observaciones.¹⁰

Hecho lo anterior, la legislatura¹¹ siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocuparía de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que considerase pertinentes y de manera tajante se establecía que un mismo Congreso¹² no podría hacer las reformas o adiciones constitucionales respectivas.

Las reformas o adiciones posteriores a 1830¹³ se tomarán en consideración en los mismos términos, sólo que en el segundo año de cada bienio, además de todos los requisitos previstos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

⁶ La palabra *inteligencia* debe ser equiparada a la de *interpretación*. Si revisamos los artículos de los juristas del siglo XIX, encontramos que los estudios que hacen sobre un artículo de la Constitución, son interpretaciones de los mismos; Ignacio L. Vallarta era uno de ellos.

⁷ *Cfr.* artículo 165 de la Constitución de 1824.

⁸ El artículo 166 señalaba al respecto: “Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830”.

⁹ Entiéndase Acta Constitutiva y Constitución de 1824.

¹⁰ *Cfr.* artículo 167 de la Constitución de 1824.

¹¹ La legislatura tiene en este período una duración de dos años.

¹² El artículo 168 de la Constitución de 1824 en su parte conducente decía: “nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decreta las reformas”.

¹³ Artículo 169: “Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de treinta, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias según lo prevenido en el Artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas”.

Finalmente, el artículo 171 de este documento constitucional establecía la prohibición expresa de que:

...jamás se podrían reformar los artículos de los documentos constitucionales de 1824 que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación, y de los estados.

En la sesión del 3 de septiembre de 1824¹⁴ se dio el debate en torno al procedimiento de reforma constitucional y consideramos que el diputado por Veracruz, José María Becerra, fue claro al argumentar que:

...su voto era que las reformas que ocurran se tomen en consideración á los cuatro años y la legislatura siguiente después de este término resuelva sobre ellas. Alegó que la suspensión de las reformas ó del derecho muy responsable que tiene la nación para pedir las debe reducirse al menos tiempo posible, porque nuestra constitución se ha hecho por un Congreso que solo tiene una cámara, y por lo mismo no ha sido revisada; **porque se ha hecho en tiempo de agitaciones en que las circunstancias habrán influido en varias resoluciones; y porque somos nuevos en la carrera de la política**, en virtud, de todo lo cual es preciso que algunos ó muchos artículos merezcan reformas que dicte la calma, ó exija la experiencia, y para que estas reformas no se atribuyan á novejería ó espíritu de revolución, basta que se espere cuatro años. Hizo presente que una de las causas de haber perecido la libertad en España fue el artículo de su constitución, en que se mandó que esta permaneciera intacta por ocho años pues acaso la división del Congreso en dos cámaras y otras hubieran evitado la ruina total de la constitución.

El diputado por Yucatán Crescencio Rejón por su parte, argumentaba que:

¹⁴ Crónicas, Constitución Federal de 1824, José Barragán Barragán, Introducción de Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Republica Federal y del Centenario de la Restauración del Senado / Secretaría de Gobernación / Cámara de Diputados del Congreso de la Unión / Cámara de Senadores, México, 1974, pp. 709, 710, 711 y 713. *Cfr.* los periódicos *El Águila* y *El Sol* de 5 de septiembre de 1824, así como la sesión extraordinaria del 3 de septiembre de 1824.

...sería muy peligroso en tales circunstancias de no estar reconocida la independencia de la nación, de no estar consolidadas sus instituciones, de no estar extinguidos los partidos, y de que una nueva revolución, cual podría verificarse por las reformas que se hicieran á la constitución, podría destruir á la nación según lo extenuada que se halla... Que el evitar este mal, y el que los pueblos se habitúen á variar diariamente las leyes sin aguardar á que una verdadera experiencia les enseñe si son buenas ó malas, es la que movió a la comisión a proponer el término de seis años que le pareció el menor posible.

Los argumentos para reformar o adicionar la Constitución se concentraron en cuanto al tiempo; los constituyentes de esta época consideraban que era necesario que nuestras instituciones maduraran, por lo que establecieron varios candados para llevar a cabo tal empresa: reformar la Constitución.

■ LAS CONSTITUCIONES

CENTRALISTAS¹⁵ 1835-1836 Y 1843

El cambio del sistema gubernativo del federalismo al centralismo se realizó con suma tranquilidad; mucho se ha dicho del segundo, juicios y prejuicios se le han colgado con pasmosa facilidad, sin embargo veamos, a través de los debates del Congreso Constituyente de 1835-1836, y con documentos de la época, las características económicas y políticas, así como a sus personajes más sobresalientes; Santa Anna encabeza la lista de estos últimos.

Con los proyectos de ley presentados al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835, por la comisión respectiva, sobre organización de la república, se dotó a los estados de una organización interna. Fueron dos los proyectos: el primero planteó dar una estructura provisional a los estados y el segundo, las Bases

¹⁵ En la sesión del 8 de octubre de 1835 los señores Chico, Monter, Ibáñez, Escudero, Pérez de Lebrija, Castellero Gutiérrez (Don Ignacio) hicieron la siguiente propuesta de adición al artículo 3: "Al final la palabra *central*". La adición fue desechada. Es la única adición que existe en el debate del Congreso Constituyente de 1835-1836 para que se denominara formalmente centralismo.

Constitucionales de 1835; éstas incluyeron la división del territorio nacional en departamentos y la organización de los mismos.

El ensayo o primicias de los citados proyectos de ley describen la situación en que se encontraba el país.

El Estado de la República es verdaderamente peligroso, y está al alcance de todo lo crítico de nuestra situación. Partidos que tratan de suplantar-se y reparar sus quiebras; díscolos que esperan medrar en el desorden; ambiciosos y famélicos que temen perder los puestos y empleos en que sin mérito y sin trabajo han fincado su subsistencia; gobernantes tímidos, porque consideran su autoridad muy precaria y próxima a cambiar; gobernados insolentados, porque creen rotas o desatadas las ligaduras de las leyes; leyes sospechadas de insubsistencia, y por lo mismo lánguidas y sin vigor; estados sin gobernadores ni legislaturas, por haber faltado en unos totalmente, y habérseles minorado en otros el prestigio y la fuerza moral; un gobierno general entrabado para hacer el bien por leyes que no deben existir, e inhábil para obrar por falta de las que deben darse: tal es, el bosquejo imperfecto, nuestra sociedad; tal y mucho peor, la crisis en que se halla.¹⁶

El estado de cosas por el que atravesó el país fue sumamente crítico conforme al aludido documento.

De esta situación a la anarquía desenfrenada no hay ni dos dedos de distancia, y es de asombrar en lo político y de excitar hasta lo sumo en lo religioso la gratitud y reconocimiento a la especial providencia de nuestro Dios, el que con tantas y tan poderosas concausas no hayamos caído aún en ese abismo, el más insondable, el peor para las sociedades.¹⁷

El Estado mexicano, tanto en lo político como en lo religioso, se encontraba en un total caos.

¹⁶ Proyecto de ley presentado al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835 por la comisión respectiva, sobre la organización de la república, México, 1835, p. 1.

¹⁷ Proyecto de ley, *op. cit.*, pp. 1-2.

La gravedad del mal exige remedios enérgicos, y no sufre demoras en su aplicación. El sagrado deber de la conservación natural estrecha al Congreso de la Nación a ocuparse día y noche, sin descanso, en investigar los medios de alejar de nosotros los males experimentados y los justamente temidos.¹⁸

La comisión no se “lisongeaba de que las ideas que presentaba llenarían completamente los objetos y satisficieran los deseos; pero sí esperaba (y esta era una de las mayores ventajas a la que aspiraba) que la circunspecta discusión que sufrirían en el Congreso, despejaría incógnitas y aclararía un horizonte que se presentaba lleno de nubes y de amagos”.¹⁹

Para salvar a la República del caos en que se encontraba, la comisión encargada de los proyectos propuso dos medidas. La primera planteaba restituir a las autoridades locales la respetabilidad y prestigio que habían perdido, asimismo, dotar a las leyes del vigor que los “perversos” pretendían desconocer. La segunda proponía anunciar lo que debería ser el futuro, disipar los temores, abrigar esperanzas y hacer sentir las ventajas.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 no establecieron numeral alguno relativo al procedimiento de reforma constitucional; éste se plasma en la séptima de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Tendrían que transcurrir seis años,²⁰ contados a partir de la publicación de las Siete Leyes Constitucionales, para poder hacer alguna modificación a este documento constitucional.

Lo anterior fue aprobado por 58 votos a favor y nueve en contra en la sesión del 6 de diciembre de 1836.

Dentro de las atribuciones del Supremo Poder Conservador se establecía la de dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.²¹

¹⁸ *Ibidem*, p. 2.

¹⁹ *Ibidem*, p. 3.

²⁰ El artículo 1 de la Séptima Ley Constitucional establecía: “En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos”.

²¹ *Cfr.* el artículo 12, párrafo 10, de la segunda ley constitucional.

No dejamos de señalar que otros artículos dispusieron un conjunto de requisitos,²² una vez transcurrido el plazo antes señalado.

En esta Constitución encontramos nuevamente plazo para poder reformar o adicionar la norma suprema.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, la segunda de las constituciones centralistas, establecieron –a diferencia de todas las anteriores– que en cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a la Constitución²³ con dos tercios de votos en las dos cámaras.

En la sesión del 22 de mayo de 1843, el artículo 202²⁴ fue aprobado por 31 votos a favor y 15 en contra.

EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

En este documento constitucional se estableció que en cualquier tiempo podrían reformarse los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y del Acta de 1847, siempre que las reformas se acordaran por los dos tercios de ambas cámaras, o por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos.²⁵ Además de que las reformas que se propusieren, limitando en algún punto la extensión de los poderes de los estados, necesitarían la aprobación de la mayoría de las legislaturas.

Los principios²⁶ que establecían la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y

²² *Cfr.* el artículo 26, párrafos 1 y 3, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2, de la cuarta.

²³ *Cfr.* el artículo 202 de las Bases Orgánicas de 1843.

²⁴ En el proyecto, dicho artículo apareció como 197 en los siguientes términos: “En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones ó reformas á esta Constitución, estando de acuerdo en ellas los dos tercios de ambas Cámaras y el Ejecutivo”.

²⁵ Manuel González Oropeza (estudio introductorio y compilación), *La reforma del Estado federal*, UNAM, México 1998, pp. 811-817. *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 71, 22 de mayo de 1847. Sesión del día 14 de mayo de 1847, votación: unanimidad de 71 votos. *Cfr.* t. IV, núm. 74, 25 de mayo de 1847. *Cfr.* el artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

²⁶ *Idem., op. cit.*, Manuel González Oropeza, pp. 811-817. *Diario del Gobierno de la República*, t. IV, núm. 71, 22 de mayo de 1847. Sesión del día 14 de mayo de 1847, votación: unanimidad de 71 votos. *Cfr.* t. IV, núm. 74, 25 de mayo de 1847.

la división, tanto de los poderes generales, como de los estados, no podrían sufrir alteración alguna.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y 1917

La redacción actual del artículo 135 del código político de 1917 tiene su antecedente en el numeral 127 de la Constitución de 1857.

La Constitución podía ser adicionada o reformada, para lo cual se requería que el Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acordara las reformas o adiciones, y que éstas fuesen aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados, dejando al Congreso de la Unión el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.²⁷

El actual artículo 135²⁸ se conserva en los mismos términos que el 127 de la Constitución de 1857, con la sola diferencia de que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Después de haber realizado este recorrido histórico cabría preguntarnos si el procedimiento de reformas a la constitución es el adecuado.

REFLEXIÓN FINAL

En cuanto al procedimiento para reformar o adicionar nuestra ley suprema, hay distinguidos juristas que están de acuerdo en seguir con reformas y adiciones constitucionales, siempre y cuando se hagan en los términos del artículo 135.

²⁷ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 / Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857, t. II, pp. 560, 590-595, 608-613. *Cfr.* sesiones del 18, 25 y 26 de noviembre de 1856. Artículo 125 del proyecto. Aprobado por 67 votos a favor y 14 en contra.

²⁸ La única adición al artículo 135 constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966.

Otros no están muy de acuerdo con las modificaciones y sin embargo, consideran que son necesarias ya que el texto constitucional se tiene que ir adecuando a las nuevas realidades de México.

Por lo que se refiere a la reforma constitucional, implica un cambio en el texto, en el sentido de agregar, modificar o eliminar algo.

Existen dos tesis al respecto; una que limita la reformabilidad de la Constitución y se atribuye a la llamada corriente decisionista, que consiste en que el pueblo –como titular único de la soberanía– es el único facultado para modificar las decisiones políticas fundamentales; sólo pueden ser reformadas por el Poder Constituyente.

La corriente positivista es la otra, y sostiene que lo único que se requiere para la validez de la reforma es que ésta se lleve a cabo conforme a las normas establecidas por el Constituyente Permanente. Es decir que se sujete a lo dispuesto por el numeral 135 constitucional que establece que la Constitución puede ser adicionada o reformada, siempre y cuando las adiciones o reformas sean aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y que tales adiciones o reformas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En suma, toda reforma o adición que se haga a la Constitución tiene que sujetarse al procedimiento antes descrito y es la corriente que prevalece en nuestro país.

La pregunta que nos hacemos es: ¿Debemos continuar con el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional?

Si a lo anterior agregamos que nuestra Constitución, con sus 87 años, como lo sostiene Manuel González Oropeza, es la más antigua de América Latina, es la decana entre ellas, y quizá sólo la de los Estados Unidos tiene más años entre todas las del mundo.

Cabe destacar que la Constitución de 1824 se reformó en 17 ocasiones entre 1824 y 1835, y luego, de 1847 a 1853, sufrió otras 17 reformas; reformas que en su gran mayoría fueron promovidas por las legislaturas de los estados. Por su parte, la Constitución de 1857 sufrió 32 modificaciones de 1861 a 1911.²⁹

²⁹ Esta información la retomamos de Felipe Tena Ramírez en su obra *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, Porrúa, México, 1975.

Nuestro código político de 1917, desde su promulgación hasta la fecha ha tenido más de cuatrocientas modificaciones y aún pretendemos seguir reformando la ley fundamental.

El numeral 135 constitucional establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, que a través de reformas y adiciones a nuestra ley fundamental tiene competencia para alterar el código político de 1917.

Éste participa en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía. Su función es, pues, función constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, se considera que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.³⁰

Además, el procedimiento para reformar nuestra Constitución es rígido,³¹ toda vez que se requiere un órgano especial y una votación específica, distinta de la requerida para la aprobación de las leyes federales, que es competencia del legislativo ordinario, esto es, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Mientras que para reformar o adicionar la Constitución se requiere que sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas locales, tratándose del legislativo ordinario, para reformar o adicionar las leyes federales se requiere una mayoría simple.

Ahora bien, la pregunta obligada es: ¿Qué porcentaje se requiere para aprobar la reforma constitucional por parte de las legislaturas locales?

Al respecto, hay que señalar que no existe ningún numeral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establezca un porcentaje a las legislaturas de los estados para la aprobación de la reforma constitucional. De ahí, que habrá que remitirnos a lo estipulado por el artículo 124 constitucional que establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

De lo anterior se infiere, que para que las legislaturas estatales puedan aprobar las reformas o adiciones a la Constitución federal,

³⁰ Opinión que sostiene Tena Ramírez.

³¹ Sir James Bryce establece que las constituciones pueden ser rígidas y flexibles.

deben atender a su procedimiento legislativo estatal, es decir, el que se establece tanto en sus constituciones estatales como en sus respectivas leyes orgánicas de los poderes legislativos locales.

De las constituciones estatales de las 31 entidades federativas, veintitrés establecen que para que se pueda reformar o adicionar su constitución estatal se requieren las dos terceras partes del número total de sus diputados o las dos terceras partes de sus integrantes; tres,³² por las dos terceras partes de los diputados presentes; dos,³³ por la mayoría de los miembros del congreso o por la mayoría de votos; dos³⁴ más, con la mayoría de los diputados presentes; y finalmente, una,³⁵ señala que cuando menos 70 por ciento de sus miembros.

En conclusión, de 31 entidades federativas, una mayoría (23) establece en sus respectivas constituciones un procedimiento de reforma constitucional similar al federal en cuanto al porcentaje para aprobar una reforma constitucional estatal, y una minoría (ocho) no contempla porcentaje similar al de la Constitución federal.

Aunado a lo anterior, tendrá que efectuarse el cómputo de votos estatales por la Comisión Permanente o el Congreso de la Unión, en donde se estudie no sólo el decreto aprobatorio, sino su validez jurídica, esto es, si se da cumplimiento a lo ordenado por cada una de las constituciones y leyes estatales para la expedición del decreto aprobatorio de las entidades federativas.

Amén de las reflexiones en torno al procedimiento de reformas constitucionales, la suma es más que ilustrativa para pensar en una nueva Constitución.

Con todo lo anterior, ¿ustedes qué opinan? ¿Es necesaria o no una nueva Constitución?

³² Constituciones de los estados de Coahuila, Puebla y Tabasco.

³³ Constituciones de los estados de Campeche y Michoacán.

³⁴ Es el caso de los estados de Chiapas y Guerrero.

³⁵ Es el caso de Guanajuato.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

PERIÓDICOS

Diario del Gobierno de la República, t. IV, núm. 71, sábado 22 de mayo de 1847, sesión del día 14 de mayo de 1847; t. IV, núm. 74, martes 25 de mayo de 1847.

El Águila Mexicana, 12 de diciembre de 1823, 11 de enero de 1824 y 5 de septiembre de 1824.

El Sol del 10 de enero de 1824 y 5 de septiembre de 1824.

Proyecto de ley presentado al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835 por la comisión respectiva, sobre la organización de la república, México, 1835.

LIBROS

BARRAGÁN, José: *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824* y “El pensamiento federalista mexicano: 1824”.

Acta Constitutiva de la Federación / Crónicas (introd. de José Barragán Barragán), Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado / Secretaría de Gobernación / Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México, 1974.

Constitución Federal de 1824 / Crónicas (introd. de José Barragán Barragán), Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado / Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Cámara de Senadores, México, 1974.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel (Estudio introductorio y compilación): *La reforma del Estado federal / Acta de reformas de 1847*, UNAM, México, 1998.

ZARCO, Francisco: *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 / Extracto de todas las sesiones y documentos parlamentarios de la época*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857.

LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, UN PASO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

ARIANDA BERENICE VELÁSQUEZ OLIVARES[■]

LA DIVISIÓN DE PODERES

En el derecho constitucional como en la ciencia política el principio de la división de poderes ha sido rector para el desarrollo del poder público. En Aristóteles encontramos el primer antecedente sobre las funciones que corresponden a los órganos del poder público, en la época moderna John Locke en su obra *Ensayo sobre el gobierno civil* expone los lineamientos del principio; sin embargo, es a partir de la propuesta realizada por Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, en su libro, *Del espíritu de las leyes*,¹ que tenemos el planteamiento meridiano de esta doctrina con contenido político, que adquiere así el carácter de dogma constitucional.

En nuestro país, desde que en el artículo 9^o del Acta Constitutiva de la Federación de 1824² se estableció el principio de la separación de poderes, se ha seguido la tradición jurídica de preceptuar ese principio

■ Asesora de la Coordinación Jurídica del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. Licenciada en Derecho.

¹ “En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del estado, hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado.”

² “Artículo 9. El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás puede reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.

en todas nuestras leyes fundamentales.³ El Código Político de 1917 vigente señala en el artículo 49⁴ que el supremo poder de la Federación se encuentra dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Del texto de dicho artículo podemos decir que con esta división se persiguen a saber los siguientes objetivos:

- Atribuir preferentemente una función a uno de los tres poderes constituidos sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar
- Prohibir la confusión de las facultades de los poderes constituidos o la delegación de las facultades de un poder a otro
- Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen entre sí con la finalidad de ejercer un control sobre la actuación del otro
- Establecer la colaboración o cooperación que perfeccione el acto jurídico de los poderes constituidos y
- Señalar mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros

Tomas Jefferson señalaba:

La concentración de poderes en las mismas manos es precisamente la definición de un gobierno despótico. No es ningún alivio que esos poderes sean ejercidos por una pluralidad de manos en lugar de una sola. 173 déspotas pueden seguramente ser tan opresivos como uno solo (...) De poco nos sirve el que esos déspotas sean electos por nosotros mismos. El despotismo de aquellos a quien elegimos no fue el tipo de gobierno por el que luchamos (...)⁵

³ Véase la Constitución de 1824, artículo 6º; las Bases Constitucionales de 1835, artículo 4º; los proyectos constitucionales de 1842, en el proyecto de la mayoría: artículo 5º y el de la minoría: artículo 27; las Bases de Organización Política de 1843, artículo 5º; la Constitución de 1857, artículo 50 y la Constitución de 1917, artículo 49.

⁴ “Artículo 49: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 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 otorgaran facultades extraordinarias para legislar”

⁵ Eduardo Ferrer Mc-Gregor, coordinador, *Derecho procesal constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 1359.

Cuánta razón tenían sus palabras, las cuales estuvieron vigentes durante la mayor parte del siglo xx en nuestro país, pues tanto legislativo como ejecutivo se convirtieron en déspotas en razón de que el Congreso mexicano lejos de cumplir con el ideal de separación de poderes, fue un apéndice del Ejecutivo, quien controló su operación y formación.

■ ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DEL PODER EJECUTIVO

Los mecanismos de control de la actuación de los servidores públicos tienen raíces muy antiguas, son instituciones jurídicas que se han mantenido vigentes a lo largo de nuestra historia. El primer antecedente lo tenemos en el derecho novohispano con el *juicio de residencia*, el cual consistía en examinar las cuentas de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo, desde el virrey hasta el último subalterno. Mediante ese juicio se intentaba conocer tanto lo malo como lo bueno de la gestión, no sólo se buscaba hacer efectiva la responsabilidad del agente sino también premiar al buen gobernante. Mientras se realizaba el juicio, el funcionario saliente no podía cambiar su lugar de residencia, de allí el nombre de esta institución.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, los tres individuos integrantes del Supremo Gobierno quedaban también sujetos al juicio de residencia, pero durante el ejercicio de su encargo, sólo podían ser acusados por los delitos señalados para los diputados y por detención arbitraria, al igual que los miembros del Supremo Tribunal de Justicia y los fiscales letrados.⁶

La Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824 establecía que el presidente de la federación, en el tiempo de su ejercicio, sólo podía ser acusado ante cualquiera de las cámaras por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su

⁶ Véanse los artículos 59, 150, 194 y 224 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

empleo o por actos dirigidos manifiestamente a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades señaladas en la ley; pero dichas acusaciones sólo podían formularse durante el ejercicio del encargo o dentro de un año después; transcurrido ese término, se entendía prescrita la acción.⁷

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 encontramos el origen del sistema que actualmente rige para juzgar a los altos funcionarios, el cual disponía que: “En los delitos comunes no se podrá intentar acusación contra el presidente de la república desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia (...)”⁸

Las posteriores leyes fundamentales del siglo XIX siguieron este modelo, es decir, establecían como prerrogativa del presidente de la república el no ser acusado ni procesado criminalmente durante su cargo y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno; en el caso de los delitos comunes, hasta pasado un año de haber concluido su cargo.⁹

La Constitución de 1857, a diferencia de las anteriores, estableció el fuero constitucional para los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes y por los delitos oficiales que cometían en el ejercicio de su encargo, disposición aplicable al presidente de la república, con la salvedad que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹⁰

El Constituyente de 1916-1917 instauró un juicio inspirado en el modelo estadounidense, en el cual sólo el Senado puede destituir al presidente, con una responsabilidad limitada a los casos de traición

⁷ Véanse los artículos 38, fracciones I y II, 107 y 108 de las Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

⁸ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, Editorial Porrúa, México, 1975, p. 220.

⁹ Véase el artículo 90 de las Bases Orgánicas de 1843; los artículos 12 y 16 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, con algunas reformas; y el artículo 85 del Estatuto Orgánico Provisional para la República Mexicana, expedido por Comonfort en 1856.

¹⁰ *Cfr.* título IV, De la responsabilidad de los funcionarios públicos, artículos 103 al 108 de la Constitución de 1857.

a la patria y delitos graves del orden común, y exigió para el fallo condenatorio una votación de las dos terceras partes de los individuos presentes, de tal forma que se excluyó de toda responsabilidad al presidente de la república.¹¹

En el año de 1982 se efectuó una reforma a la Constitución en materia de responsabilidades derivada de lo que se llamó “la renovación moral de la sociedad”. La transformación del régimen de responsabilidades sólo significó algunas adecuaciones y precisiones de carácter semántico o jurídico doctrinario. Por ejemplo, se cambió el nombre del título cuarto de la Constitución para denominarse “De las responsabilidades de los servidores públicos” sustituyendo la expresión *funcionarios públicos* por la de *servidores públicos*, a fin de que desde la denominación se estableciera no una idea de privilegio sino de servicio, así como el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad.

En este contexto, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que abrogó a la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, se expidió bajo los presupuestos de la existencia de corrupción y vicios entre los servidores públicos, así como de la necesidad de facilitar los procedimientos para que los afectados pudieran exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Asimismo se señalaba que la irresponsabilidad del servidor generaba ilegalidad, corrupción y erosionaba el Estado de derecho.

La reforma constitucional y la expedición de la nueva ley de responsabilidades de los servidores públicos estableció con precisión cuatro tipos de responsabilidad: la política, la administrativa, la civil y la penal. Se entendió por responsabilidad la obligación que tiene el servidor público de responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezca la ley. Sin embargo, nuevamente se excluyó de este sistema de responsabilidad al presidente de la república.

¹¹ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. II, México, 1960, pp. 757-758.

SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Con fundamento en los artículos 41, 63, 87, 97, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo servidor público está obligado a respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen, es decir, la obligación de cumplir con este mandato se encamina a determinar el momento en que el sujeto como servidor público asume una responsabilidad específica como tal; él, al igual que todos los mexicanos, está obligado a observarla y guardarla antes de asumir el cargo, durante el ejercicio de éste y una vez que ha cesado de hacerlo. Con la protesta del cargo que asume se da inicio a una forma específica de responsabilidad y eventualmente el servidor público queda sujeto a la vigilancia de órganos especiales, procedimientos exclusivos, así como entes de acusación y tribunales diferentes, es decir, la protesta determina el momento en que alguien queda sujeto a una competencia especial.

El marco normativo de la responsabilidad lo compone fundamentalmente la propia Constitución en su título IV, intitulado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, creado mediante la reforma del 14 de junio de 2002, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982 y el 13 de marzo de 2002, respectivamente.

El párrafo primero del artículo 108 constitucional señala quiénes son sujetos de las responsabilidades¹² a que alude este título, el cual establece a la letra lo siguiente:

¹² A mayor abundamiento, en la Tesis Plenaria LX/96 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, visible en la página 128, de la novena época, bajo el rubro: “RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL”, se establecen las clases de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, la cual a la letra dice:

“De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- *La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*; B).- *La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito*; C).- *La*

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹³

El mismo artículo en su párrafo segundo señala la excepción a la regla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que se establece que el presidente de la república será responsable únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común, en relación a esta disposición el párrafo cuarto del artículo 111 constitucional establece que tratándose del presidente de la república, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, resolviéndose con base en la legislación penal aplicable, de tal manera que puede ser sujeto a una declaratoria de procedencia sustanciada por la cámara alta y de las posteriores sanciones.

responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como a la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que *un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones*. Precedentes, Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.”

¹³ *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Cámara de Diputados, México, 2003, p. 119.

Ahora bien, por lo que toca al aspecto técnico no existe problema para determinar cuándo estamos frente al delito de traición a la patria, en razón de que éste se encuentra tipificado en los artículos 123 a 126 del Código Penal Federal. Por lo que hace a los delitos graves del orden común, éstos no se definen en virtud de que se está sujeto a lo que disponga la legislación penal de cada entidad federativa. Por otra parte, nos encontramos ante el sinsentido de que si comete un delito grave del orden federal o viola gravemente la Constitución, no puede ser sujeto de responsabilidad.

No obstante, dichas disposiciones son inoperantes en México. Aunado a lo anterior el titular del Ejecutivo Federal goza de una excepción a la regla de responsabilidad, toda vez que es irresponsable políticamente ante el Congreso. Es decir, el presidente de la república puede incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, ya que dada su inmunidad temporal no puede ser sometido a juicio político en virtud de que no está comprendido entre los servidores públicos sujetos a este procedimiento y, en consecuencia, tampoco es susceptible de que se le aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si bien el Constituyente quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del Ejecutivo, con el afán de protegerlo contra una decisión hostil de las cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera, no previó el hecho de que la figura presidencial, más que gozar de inmunidad para realizar eficaz y oportunamente su mandato, ha gozado de impunidad e irresponsabilidad por los actos realizados durante su encargo, dispensándosele la sanción a la que se hace acreedor por los actos y omisiones que violentan gravemente el orden constitucional. Sobre este particular cabe señalar la posición del constituyente Céspedes, quien solicitó a sus compañeros que reconsideraran el texto del artículo con la finalidad de hacer responsable al presidente por las violaciones constitucionales:

Yo considero este asunto, como en alguna ocasión que vine a esta tribuna lo manifesté, de mucha importancia. Juzgo que el presidente de la república, como ciudadano de honor, no debe ser juzgado dentro de los preceptos sagrados de la Constitución que le vamos a dar, pero juzgo

que debe hacerse responsable de las violaciones de esos mismos preceptos (...) puede ser responsable o puede ser acusado por los delitos de traición a la patria. Como ustedes comprenderán, esta clase de delitos especificados por este artículo son verdaderamente peligrosos, porque ¿cuándo se podrá acusar al presidente de la república de traición a la patria si tiene el freno de los otros poderes? Por delitos graves del orden común será peligroso, pero los casos de violación a la Constitución, éstos sí es muy posible que se efectúen, porque ¿quién nos asegura que tengamos en lo futuro un presidente modelo, un presidente como es el anhelo de esta asamblea, como creemos que lo vamos a tener? Pero no hay la seguridad. Yo pido a ustedes que reconsideren este artículo; y ya que le hemos dado facultades verdaderamente numerosas al Ejecutivo frente a los otros poderes, y así como vamos pidiendo que sea responsable de los preceptos de esta Constitución, ¿por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución? Es un ciudadano igual a todos nosotros, y aunque es un funcionario de alta investidura, pido que no por eso deba dejar de ser responsable de las violaciones que haga a esta carta magna que todos estamos obligados a respetar (...)¹⁴

Hoy más que nunca, la visión de este constituyente adquiere plena vigencia, en virtud de que el juicio político es el único medio que tiene el Poder Legislativo para hacer valer la Constitución contra actos que la contravengan. Mediante ese juicio se busca sancionar políticamente a los funcionarios públicos de alta jerarquía. En la actualidad el texto constitucional en este aspecto es omiso, ambiguo e incompleto en razón de que el presidente de la república sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo cual lo libera de toda responsabilidad por todos los delitos oficiales que cometa y los actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, a los que se refiere la fracción II del artículo 109 constitucional, y también de la responsabilidad por los actos de ilegalidad, falta de honradez, deslealtad, parcialidad e ineficiencia a los que se refiere la fracción III del mismo artículo.

Existen países en donde el juicio político representa un verdadero control de la constitucionalidad para el más alto funcionario del

¹⁴ *Diario de los Debates* del 21 de enero de 1917, pp. 549-552 y 554-555.

Estado, verbigracia Fernando Collor de Mello en Brasil, William Clinton en los Estados Unidos, Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Para tener más claro este aspecto, en el derecho comparado encontramos valiosas experiencias: el juicio político o *impeachment* en la Constitución de los Estados Unidos establece en el artículo primero, segunda y tercera sección, cláusulas quinta y sexta, respectivamente, en relación con el artículo segundo, sección cuarta, que el Congreso tiene el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales, tiene el poder de acusación y condena para destituir de sus cargos al presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles por traición, cohecho y otros delitos graves. En Chile el presidente es responsable de los actos de administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes, según el artículo 48, inciso *a* de su Constitución. El artículo 120 de la Constitución de Ecuador establece que no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. En Colombia el artículo 198 constitucional establece que el presidente de la república, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes, entre otros.

En ese sentido, el Poder Legislativo mexicano debe actualizar su legislación, tal y como sucede en otros países con semejanzas culturales y políticas respecto al nuestro. Debemos considerar que las instituciones trascienden a las personas, por lo que resultaría más peligroso mantener en su cargo al individuo responsable de las conductas que violan gravemente la Constitución, que proceder conforme a las leyes para fincar su responsabilidad y, en consecuencia, las sanciones de destitución e inhabilitación.

Resulta inadmisibles que el titular del Ejecutivo Federal pueda violentar la ley suprema sin ninguna responsabilidad durante su desempeño. Sin duda, ello resulta contrario a la supremacía constitucional y al Estado de derecho, omisión que debe ser remediada por el Constituyente Permanente con la reforma de los artículos 108, 109 y 110 constitucionales para que el más alto funcionario de la administración pública federal sea considerado como sujeto de juicio político.

Ser responsable políticamente ante el Congreso de la Unión significa rendir cuentas ante la nación mexicana; que ella, conforme a la

ley suprema y las leyes secundarias, sancione las violaciones que cometan en el ejercicio de su cargo. Pero su especial juzgador debe ser imparcial y no conducirse por las pasiones partidistas. El interés supremo de la nación debe estar por encima de cualquier diferencia.

En esta encomienda el Constituyente no debe perder de vista la finalidad del Estado como medio para lograr el beneficio de la nación. Sin duda los problemas y vacíos jurídicos que enfrenta México no admiten respuestas ni soluciones fáciles; son temas que han abrumado la agenda nacional y que exigen definiciones enmarcadas en amplios consensos por parte de ambas cámaras, condiciones indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad.

■ A MANERA DE CONCLUSIÓN

En la última década hemos comenzado a salir de un régimen presidencialista del siglo xx, en el cual el titular del Poder Ejecutivo ejercía la mayor influencia y tomaba las principales decisiones económicas, sociales y políticas del país. La voluntad política del gobierno a efecto de democratizar los procesos políticos del país, permitió la modificación de las reglas del ejercicio público en un escenario de competencia y pluralidad. Sin embargo, nos enfrentamos al problema de que las reglas del ejercicio del poder están diseñadas para un escenario totalmente distinto, donde el Poder Ejecutivo Federal priva sobre los otros dos poderes y sobre los otros órdenes de gobierno. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha tenido que cambiar forzosamente, pues se desarrolla en un contexto diferente, producto de una larga y paciente construcción de los espacios democráticos.

A partir de que el pluralismo político se ha instaurado en México, las condiciones jurídicas para la rendición de cuentas se han modificado. En una democracia, los poderes constituidos deben tener las atribuciones necesarias para llamar de manera pacífica a cuentas a los gobernantes. La sociedad reclama el establecimiento de condiciones que protejan las instituciones democráticas del país, que se consagre constitucionalmente la responsabilidad política del presidente de la república por los actos u omisiones que impliquen perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Empero, por décadas, el juicio político como medio de control de las actuaciones de los servidores públicos se caracterizó por no buscar la justicia ni castigar a fin de enmendar; por no ser imparcial ni estar exento de prejuicios; por no buscar la verdad, ni castigar al culpable y absolver al inocente; no se encaminó a hacer prevalecer el principio de justicia y sancionar al servidor público. Por tales razones nuestro sistema de control ha sido en la teoría y en la práctica casi inexistente, aun cuando existen figuras para sancionar las conductas de los altos servidores públicos que dañan las instituciones democráticas de nuestro país, la imprecisión, la omisión expresa en este terreno, ha implicado una inexplicable impunidad casi absoluta para estos servidores públicos, en especial para el presidente de la república.

Resulta impostergable que el Ejecutivo y Legislativo entablen una relación de iguales, cada uno atendiendo a sus obligaciones constitucionales sin entrar en la esfera de competencia de otro poder. En este contexto, es necesario eliminar el régimen de excepción al que se encuentra sujeto el presidente de la república, a fin de que en su carácter de funcionario de la Federación sea posible que se le instruyan los juicios y procesos a que haya lugar por sus actos y no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común. Sin duda estos cambios en el régimen jurídico-político de nuestro país redundarán en un gran beneficio para todos los mexicanos y nuestras instituciones. Precisamente la alta responsabilidad que tiene el presidente de la república supone un estricto apego a la ley y a las instituciones del país, un sistema real de pesos y contrapesos. La existencia de una figura de control de los excesos de poder por parte del Congreso, fortalecerá la consolidación de la democracia.

■ BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA Nava, Elisur: *Tratado de derecho constitucional*, vv. 1 y 4, Editorial Oxford, México, 1999.

CARPIZO Jorge y Jorge Madrazo: *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1992.

DE LA GARZA, Luis Alberto *et al.*: *Evolución del Estado mexicano / Formación 1810-1910*, t. I, Ediciones El Caballito, México, 1992.

Derechos del pueblo mexicano / México a través de sus constituciones,
tt. X y XI, Cámara de Diputados-LVII Legislatura, México, 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano, tt. I, III y V, Editorial Porrúa-UNAM,
México, 2000.

RABASA, Emilio O. *et al.*: *Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos comentada*, Editorial Porrúa, México, 2000.

TENA Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, Edi-
torial Porrúa, México, 1995.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial
Porrúa, México, 2004.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores
Públicos.

ANEXO

El siguiente ejercicio es un esfuerzo de sistematización de los asuntos que pueden integrar la agenda legislativa de las áreas de trabajo del Grupo Parlamentario del PRD. El documento ha sido elaborado a partir de la información proporcionada por las y los secretarios técnicos de cada área, de los documentos producidos por éstas y de las reuniones de trabajo sostenidas con el diputado Eduardo Espinoza Pérez, coordinador de Proceso Legislativo.

Su propósito es ayudar a la ubicación de los temas e iniciativas que son del interés de nuestros diputados y diputadas, así como contribuir a la construcción de la agenda legislativa del Grupo Parlamentario del PRD

para 2004, año en que se desarrollarán dos periodos ordinarios de sesiones, aunque algunas propuestas van más allá. Asimismo, algunas actividades programadas para principios de año ya se habrán realizado cuando este trabajo aparezca publicado.

Como podrá observarse, en ciertos casos existen temas e iniciativas perfectamente señalados, así como los tiempos para su aprobación; en otros simplemente se indica el asunto y se fija un propósito legislativo, dejando sin precisar el momento de su impulso y aprobación. El ritmo desigual de las áreas refleja que la agenda legislativa del Grupo Parlamentario está aún en su momento de diseño y discusión.

■ Texto preparado por las y los siguientes secretarios técnicos: Política Interna y Reforma del Estado, Juan Romero Tenorio; Proceso Legislativo, Carlos López Ángel; Finanzas Públicas, Alejandro Castillo Morales; Política Social, José Muñoz Vega; Jurídica, Osvaldo Peralta Rivera; Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Joaquín Torres Osorno; Relaciones Internacionales, Galia Carrillo Álvarez; Desarrollo Rural y Medio Ambiente, Jeremías Marquín Castillo; Equidad Social, Mario Chavarría Suárez; Presidencia de Debates, Mary Belle Cruz Ayala; Comunicación Social, Margarita Campuzano Godínez; Desarrollo Económico, Lauro Baltierra Cabrera.

Tema	Comentario
<p>Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia del Servicio Público de Energía Eléctrica • Reformas a la Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad • Crear la Ley de la Comisión Nacional de Energía • Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía • Ley que crea el Consejo Consultivo de Energía 	<p>El objetivo es subsanar aquellas disposiciones contenidas en la Ley, que se contrapongan a los preceptos constitucionales que establecen que corresponde en exclusiva a la nación la atribución de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p> <p>El propósito es dotar a la CFE de autonomía de gestión, suficiencia financiera y transparencia contable.</p> <p>El objetivo es planificar los sectores estratégicos de energía eléctrica e hidrocarburos con una visión de largo plazo de 20 a 30 años y al mismo tiempo integrar a ambos sectores.</p> <p>Revisar la actual ley para limitar y regular los contratos privados de generación de energía eléctrica e hidrocarburos.</p> <p>El propósito es incluir en el Consejo a la sociedad organizada (trabajadores, empresarios, academia, legisladores federales y locales y otros) con el propósito de opinar y proponer asuntos operativos del sector.</p>

DESARROLLO ECONÓMICO

Tema	Comentario
	Este paquete de propuestas es complementario a las reformas del sector presentadas por el PRD en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura. El área se propone presentar estas iniciativas durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004.
Planeación del desarrollo y fomento de la actividad económica	El Área se propone impulsar un paquete de reformas a la legislación en vigor con el propósito de que el Plan Nacional de Desarrollo sea discutido, revisado y aprobado por el Congreso de la Unión. Además, para establecer un conjunto de instrumentos, plazos y metas de crecimiento del sector industrial, particularmente en energéticos y comunicaciones y transportes.
Modificar la legislación de la banca de desarrollo	Sobre las facultades del Congreso en materia de planeación del desarrollo existen iniciativas del PRD presentadas durante las tres legislaturas anteriores. El PAN también ha presentado iniciativas en el mismo sentido. No se precisan plazos.
	El propósito es que la banca de desarrollo recupere su papel de fomento y de banca de primer piso.
	No se precisan plazos.
Proponer modificaciones a las leyes de Nacional Financiera, Bancomext y Banobras	El objetivo es hacer más eficiente a estas instituciones y, sobre todo, reorientar su política de financiamiento hacia la producción.
	No se precisan plazos.
Reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones	Para que el Estado retome su papel central en el desarrollo de las telecomunicaciones con el interés de garantizar su desarrollo, evitar los procesos de monopolización, impedir el mal uso de las concesiones y propiciar la inversión en el sector.

Tema	Comentario
<p>Comunicaciones y transportes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal 	<p>Durante la LVIII Legislatura diputados del PRD y del PRI presentaron una reforma con esa orientación. No se precisan plazos.</p>
<p>Reformas a la Ley de Competencia Económica</p>	<p>El Área se propone presentar estas iniciativas durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004.</p> <p>Para combatir la formación de monopolios no permitidos en la Constitución.</p>
<p>Apoyo a la microempresa</p>	<p>No se precisan plazos.</p> <p>Formular una Ley de Crédito y Financiamiento para la Microempresa, que permita concertar esfuerzos, hacer transparente el manejo de recursos y requisitos, así como la asignación de garantías a cargo del gobierno federal para la obtención de los créditos.</p>
<p>Fomento cooperativo</p>	<p>No se precisan plazos.</p> <p>La propuesta es revisar la Ley General de Sociedades de Cooperativas con objeto de otorgar mejores condiciones de registro y funcionamiento del cooperativismo. Propiciar una</p>

Tema	Comentario
	<p>mayor atención del sector por parte del gobierno federal en materia de organización, capacitación, financiamiento y comercialización de cooperativas de producción y servicios.</p> <p>Existe minuta con proyecto de decreto de Ley General de Sociedades Cooperativas enviada por la Cámara de Diputados al Senado el 28 de abril de 2003. La iniciativa fue presentada por el PAN y apoyada por todos los partidos políticos. En el Senado el PRD ha manifestado oposición a las reformas.</p>
Fondo Nacional de Apoyos a Empresas en Solidaridad	<p>Se realizarán reuniones con senadores y seminarios con cooperativistas para promover las adecuaciones necesarias. Se considera que la minuta será presentada en el periodo de sesiones.</p> <p>En el marco de la discusión de los próximos presupuestos de egresos, promover la creación de una partida presupuestal para el fomento cooperativo en el Fonaes.</p>
Promoción de la actividad turística	<p>Revisión de la legislación en la materia para fomentar la actividad turística como una alternativa para la creación de empleos y consolidarla como fuente de ingresos y divisas del país, e identificar obstáculos para su desarrollo.</p> <p>No se precisan plazos.</p>
Reforma agraria	<p>Se revisará el marco jurídico con el propósito de proponer una reforma integral para impulsar el financiamiento, capacitación, organización y productividad del sector.</p>
Obras públicas y servicios	<p>Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con las mismas. Remitida por el Senado de la República con fecha 13 de noviembre de 2003 para lo efectos del artículo 72 inciso e de la CPELM.</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión del capítulo agropecuario del TLCAN • Reforma del artículo 27 constitucional • Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía Alimentaria 	<p>Propiciar una evaluación integral del TLCAN en el sector agropecuario, con la participación del gobierno federal, organizaciones campesinas y de productores, gobiernos locales, universidades y centros de investigación. El objetivo es sentar las bases de una futura revisión del Tratado, en coordinación con los senadores del PRD.</p> <p>Durante el próximo periodo de sesiones ordinarias.</p> <p>Actualizar el artículo en cuanto a garantizar la propiedad social, la defensa de los recursos naturales, la sustentabilidad y el desarrollo tecnológico; así como enfrentar la concentración oligopólica trasnacional.</p> <p>A lo largo de la legislatura.</p> <p>El Área se propone redactar esta iniciativa estratégica para establecer una verdadera política de Estado basada en la soberanía alimentaria y en la planeación de mediano y largo plazos.</p> <p>A lo largo de la legislatura.</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Reforma estructural de las instituciones rurales 	<p>Modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras relacionadas, para dar entrada a las propuestas de reforma estructural de las instituciones públicas federales vinculadas con el sector agropecuario y rural. Adecuar las Reglas de Operación de Alianza para el Campo y el ejercicio de los programas agropecuarios.</p> <p style="text-align: center;">A lo largo de la legislatura.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable 	<p>Iniciativa de reforma al artículo 49, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Grupo Parlamentario del PRD el 27 de noviembre de 2003 y turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.</p> <p style="text-align: center;">Se buscaría su aprobación durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo 	<p>A través de la Comisión Especial de Seguimiento al Acuerdo Nacional para el Campo, cuya creación fue propuesta por el PRD el 14 de octubre de 2003. No ha sido dictaminada por la Junta de Coordinación Política.</p> <p style="text-align: center;">Se buscaría su aprobación durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley que Crea la Financiera Rural y otras disposiciones legales 	<p>Con objeto de seleccionar a su director general por concurso público; sistema de consejeros independientes, profesionales y electos por postulación con base en capacidades profesionales; establecimiento de un plazo perentorio para que la Financiera opere exclusivamente como institución de segundo piso.</p> <p style="text-align: center;">A mediano plazo.</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Ley Integral Sustentable para la Cafecultura Mexicana 	<p>El Área se propone formular esta ley que deberá regular todo el proceso, desde la siembra hasta la comercialización, vinculando los distintos niveles de gobierno y organismos e instituciones relacionados con la actividad.</p> <p>A mediano plazo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Impulso a la creación de la Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar 	<p>Existe iniciativa presentada por el PRD durante la LVIII Legislatura el 26 de diciembre de 2000, así como otra presentada por el PRI. Ambas se turnaron a la Comisión de Agricultura.</p> <p>A mediano plazo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley para la Restauración y Conservación de las Tierras 	<p>El Grupo Parlamentario del PRD presentó la iniciativa el 23 de octubre de 2003. Fue turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>Existe iniciativa del PRD presentada en la LVIII Legislatura. Se buscará su aprobación durante el período de sesiones marzo-abril de 2004.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable 	<p>Para, entre otras cosas, otorgar facultades de decisión vinculatorias al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural y a los consejos estatales de Desarrollo Rural.</p> <p>A mediano plazo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el marco legal y elevar a rango de ley orgánica al FIRA 	<p>Para especializar la función del FIRA para el financiamiento de la capitalización de unidades de producción y empresas del sector rural con créditos de mediano y largo plazos a tasas bajas, un sistema nacional de garantías accesible para todo tipo de instituciones financieras.</p> <p>A lo largo de la legislatura.</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular • Presupuesto de Egresos 	<p>Modificaciones que permitan la creación de nuevas entidades de ahorro y crédito popular en el campo, con un apartado específico para instituciones financieras rurales. Creación de organismos de integración financiera para entidades de ahorro y crédito popular (cajas centrales para administración de liquidez y préstamos entre ellas).</p> <p>A lo largo de la legislatura.</p> <p>Asegurar un tratamiento especial, diferencial e integral para el fomento de la agricultura campesina, las empresas agroalimentarias de pequeños y medianos productores y para el logro de objetivos de soberanía alimentaria, empleo e inversión rural.</p> <p>Durante los siguientes ejercicios fiscales.</p>
<p>Pesca</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma del artículo 73 constitucional, para ampliar las facultades del Congreso en la materia 	<p>Existe minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que adiciona la fracción XXX-L al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Modificar la competencia legislativa del Congreso para que las materias de pesca y acuacultura sean objeto de leyes de competencia concurrente de la Federación, los gobiernos de los estados y los municipios. Recibida por la Cámara de Diputados el 25 de noviembre de 2002. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Impulsar su aprobación para el periodo de sesiones ordinarias por celebrarse de marzo a abril de 2004.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos delitos ambientales 	<p>Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto por el que se adiciona el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, a fin de crear un nuevo</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Reformar las leyes de Pesca y Orgánica de la Administración Pública Federal 	<p>delito en materia ambiental, para proteger a las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, clasificándolo como grave. Recibida por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2001. Fue turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.</p> <p>Impulsar su aprobación para el periodo de sesiones ordinarias por celebrarse de marzo a abril de 2004.</p> <p>Incorporar en las leyes la participación de los gobiernos estatales en la administración de los recursos pesqueros. Crear nuevamente la Secretaría de Pesca.</p> <p>Impulsar su aprobación para el periodo de sesiones ordinarias por celebrarse de marzo a abril de 2004.</p>
<p>Recursos hidráulicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar la Ley de Aguas Nacionales • Recuperación de mantos acuíferos 	<p>El propósito es compatibilizar esta ley con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y establecer un mandato para el pago de servicios ambientales-forestales y de conservación de cuencas.</p> <p>A lo largo de la legislación.</p> <p>Integrar en la LEGEEPA y en la Ley de Aguas Nacionales la obligatoriedad de llevar a cabo acciones de recuperación de mantos que están sobreexplotados. Modificar la legislación para que la pena establecida por la comisión de un delito de este tipo sea la restauración/recuperación del ecosistema dañado.</p> <p>A mediano plazo.</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del Tratado de Límites y Aguas firmado en 1944 con el gobierno de los Estados Unidos • Reformas del artículo 115 constitucional 	<p>Proponer en coordinación con los senadores del PRD, cambios al Tratado y exhortar a que la problemática del agua del río Colorado se analice a la luz del impacto que la construcción del canal "Todo Americano" tendrá sobre la calidad de agua que se recibe en el delta del río Colorado.</p> <p>A lo largo de la legislatura.</p> <p>Para definir la obligación de que las dependencias que operen bienes del dominio público paguen por los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>A mediano plazo.</p>
<p>Medio ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Bioseguridad 	<p>El Área propone que el Grupo Parlamentario se oponga a la aprobación de la Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, recibida en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2003. La iniciativa en el Senado fue promovida por todos los grupos parlamentarios y presentada por un senador del PRD. En la votación tres senadores del PRD se manifestaron en contra. El Área se propone redactar una ley alternativa.</p> <p>Tiempos: en cuanto se presente el dictamen de la Minuta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • TLICAN 	<p>Promover la revisión del TLICAN y demás acuerdos comerciales internacionales y de inversión extranjera, para establecer fondos compensatorios para la recuperación ambiental.</p> <p>A lo largo de la legislatura.</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Código Penal 	<p>Para tipificar como delito la sustracción del recurso genético de la flora y fauna nacionales.</p> <p>A mediano plazo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Responsabilidad Civil sobre Daño Ambiental 	<p>Existe minuta que se envió al Senado que no ha sido aprobada en la comisión dictaminadora por falta de acuerdos.</p> <p>El Área se propone redactar un dictamen alternativo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Reformar la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 	<p>Sobre la distribución de competencias y coordinación en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Asimismo revisión de la ley para que la procuración de justicia ambiental sea pronta y expedita.</p> <p>A mediano plazo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Crear mecanismos legales para hacer valer el derecho a un medio ambiente sano 	<p>El Área preparará una iniciativa de ley especial con el propósito de regular el almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento, reutilización, reciclaje, incineración y disposición final de sustancias y residuos peligrosos generados por la industria, así como fomentar la reducción de la producción de éstos e impedir su importación al territorio nacional para evitar que el país se convierta en un basurero de contaminantes industriales.</p> <p>A mediano plazo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Integrar en la legislación sobre comercio, la generación/atención de mercados verdes 	<p>El propósito es impulsar la comercialización de productos orgánicos y pesquerías que utilicen artes de pesca amigables con el medio ambiente.</p> <p>A mediano plazo.</p>

DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none">• Estímulos fiscales	<p>Incorporar estímulos fiscales a la legislación correspondiente para que el sector público y privado adquiriera equipo que funcione con energías más limpias.</p> <p>Durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004.</p>

EQUIDAD SOCIAL

Tema	Comentario
<p>Reforma laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de decreto que reforma el artículo 133, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, para prohibir la discriminación laboral por motivos de embarazo • Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, para introducir de forma transversal la perspectiva de género en la legislación laboral • Que adiciona un artículo 170-A a la Ley Federal del Trabajo, y adiciona un párrafo al artículo 28 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado 	<p>Minuta del Senado recibida en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2002. Iniciativa del PRI, apoyada por todos los partidos políticos, turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social en la Cámara de Diputados.</p> <p>Iniciativa presentada por la diputada Hortensia Aragón Castillo del PRD, el 27 de marzo de 2003. Frente a la iniciativa presentada por la UNT y diversos partidos políticos, esta iniciativa es la única que incluye la perspectiva de género en la legislación laboral.</p> <p>Iniciativa presentada por el diputado Marcos Morales Torres, del PRD, el 9 de diciembre de 2003. Turnada a las comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social.</p> <p>Se presentará excitativa. Prioritarias para el periodo ordinario de sesiones marzo-abril de 2004.</p>

- Adicionalmente a las reformas aquí señaladas, el Área de Equidad Social propone la instalación inmediata de la Comisión de Concordia y Pacificación. Asimismo, la creación de la comisión especial que dé seguimiento exhaustivo a las investigaciones que las autoridades competentes realizan tendientes al esclarecimiento de los múltiples homicidios perpetrado en contra de mujeres de Ciudad Juárez, Chih., y la creación de la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias.

Tema	Comentario
<p>Seguridad social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa que reforma el artículo 95 de la Ley del Seguro Social, en materia de salud reproductiva de adolescentes y menores de edad • Ley de Pensión Universal para personas mayores de 70 años • Iniciativa que reforma los artículos 25 y 106 de la Ley del Seguro Social; relativa al régimen financiero del seguro de enfermedades y maternidad • Minuta del Senado de la República con Proyecto de Ley de Asistencia Social • Dar seguimiento a la Iniciativa que reforma los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada 	<p>Presentada por la diputada Hortensia Aragón Castillo del PRD, el 24 de abril de 2003. Propuesta por el diputado Omar Ortega Álvarez.</p> <p>Prioritaria para el segundo periodo ordinario de sesiones. Se presentará exciativa.</p> <p>Iniciativa en preparación a cargo del diputado Emilio Serrano.</p> <p>Se presentará durante el segundo periodo ordinario de sesiones marzo-abril de 2004.</p> <p>Presentada por el diputado Cuauhtémoc Montero Esquivel del PRD, el 5 de noviembre de 2002, turnada a las comisiones de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social. Propuesta por el diputado Omar Ortega Álvarez.</p> <p>Minuta de la Cámara de Senadores, enviada el 30 de abril de 2003 (Comisión de Salud.) Propuesta por el diputado Omar Ortega Álvarez.</p> <p>Presentada por el diputado José Bañales Castro del PAN, el 9 de abril de 2002, con el fin de brindar mayor protección a la integridad, salud sexual, dignidad y en general, el adecuado desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos.</p> <p>Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 450 votos en pro y una abstención, el martes 10 de diciembre de 2002. Enviada a la Cámara de Senadores. Propuesta por el diputado Omar Ortega Álvarez.</p>

EQUIDAD SOCIAL	
Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General de Salud, a fin de evitar la discriminación de personas contagiadas con el VIH-sida • Iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Civil Federal en materia de derechos para los menores 	<p>Presentada por la diputada Adela Graniel Campos del PRD, el 18 de marzo de 2003, turnada a la Comisión de Salud. Propuesta por el diputado Omar Ortega Álvarez.</p> <p>Presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama del PRD, el 22 de abril de 2003, turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Propuesta por el diputado Omar Ortega Álvarez.</p>
<p>Ley Orgánica del Congreso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 40 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a las facultades de la Comisión de Equidad y Género 	<p>Recibida por la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2003, turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en la Cámara de Diputados.</p> <p>Prioritaria para el segundo periodo ordinario de sesiones, antes de la realización de la VI Reunión del Parlamento de Mujeres.</p>
<p>Legislación electoral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al numeral 5 del artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para garantizar el principio de equidad en la conformación del Consejo General del IFE 	<p>Presentada el 11 de septiembre de 2003 por la diputada Martha Lucía Micher Camarena, y turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.</p> <p>Prioritaria para el segundo periodo ordinario de sesiones. Se presentará excitativa.</p>

Tema	Comentario
<p>Pueblos indios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de diversas minutas del Senado de la República que contienen cambios a nuestro marco jurídico con objeto de integrar disposiciones a favor de los pueblos indios 	<p>a) Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de las leyes orgánicas de la Banca de Desarrollo para facilitar el crédito a las comunidades indígenas, recibida el 28 de abril de 2003, y turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados.</p> <p>b) Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos; Recibida el 21 de noviembre de 2002, y turnada a la Comisión de Desarrollo Social y Asuntos Indígenas.</p> <p>c) Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación; Recibida el 14 de diciembre de 2002, t turnada a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.</p> <p>d) Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Pesca; Recibida el 14 de diciembre de 2002; Turnada a la Comisión de Pesca.</p> <p>e) Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Turismo, en materia de derechos y cultura indígenas; Recibida el 14 de diciembre de 2002; Turnada a las comisiones de Turismo y de Asuntos Indígenas.</p> <p>f) Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres con el propósito de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la participación política de las mujeres indígenas; Recibida el 14 de diciembre de 2002; Turnada a la Comisión de Equidad y Género; Aprobada en la Comisión de Equidad y Género. Quedó de primera lectura el 28 de abril de 2003.</p> <p>g) Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de nutrición materno infantil en los pueblos y comunidades indígenas, medicina tradicional indígena</p>

Tema	Comentario
<p>Instituto Nacional de las Mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres 	<p>y de coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades de los prestadores de servicios de salud tradicional indígena. Turnada a la Comisión de Salud, el 12 de diciembre de 2002. Propuesta del diputado José Luis Cabrera Padilla.</p> <p>h) Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados. Turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, el 3 de abril de 2003. Propuesta por el diputado José Luis Cabrera Padilla.</p> <p>i) Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Reconcompensas Civiles. Turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, el 24 de abril de 2003. Propuesta por el diputado José Luis Cabrera Padilla.</p> <p>j) Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de asistencia jurídica para indígenas. Turnada a las comisiones de Justicia y Derechos Humanos y de Asuntos Indígenas, el 24 de septiembre de 2002. Propuesta del diputado José Luis Cabrera Padilla.</p> <p>El Área de Equidad Social analizará en cada una de las iniciativas, el sentido del voto del pro, en caso de que se presenten los dictámenes.</p>

Tema	Comentario
	<p>Prioritaria para el periodo ordinario de sesiones marzo-abril de 2004, en virtud de la próxima renovación de la presidencia del Inmujeres.</p>
<p>Reminicidio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa que reforma el artículo 102 constitucional, el artículo 2 del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 4 de la Ley que Establece las Bases Mínimas de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y modifica diversos artículos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (Feminicidio Cd. Juárez) 	<p>Presentada el 13 de diciembre de 2002, por la diputada Hortensia Aragón Castillo, en nombre de la Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Seguridad Pública, con opinión de la Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.</p> <p>Prioritaria para el segundo periodo ordinario de sesiones. Se presentará exciatiiva.</p>
<p>Discapacidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4 y 5 de la Ley Monetaria • Reformas a la Ley del Servicio Militar en materia de discriminación en contra de discapacitados 	<p>Minuta recibida el 9 de octubre de 2002. Los billetes deberán contener una o varias características que permitan a las personas invidentes identificar su denominación. Es una reforma dirigida a eliminar las barreras que impiden la integración completa de las personas con discapacidad visual.</p> <p>Iniciativa en preparación a cargo del diputado Omar Ortega.</p> <p>Se presentará durante el segundo periodo de sesiones ordinarias.</p>

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de reformas a diversas disposiciones en materia de personas débiles visuales 	Iniciativa en preparación a cargo del diputado Omar Ortega. Se presentará durante el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril 2004.

TEMAS E INICIATIVAS EN PROCESO DE FORMULACIÓN EN EL ÁREA DE EQUIDAD SOCIAL

Iniciativa / Tema	Promovente	Periodo
Ley en materia de derechos humanos de la niñez y adolescencia que conlleva las reformas, adiciones y diseño de normas jurídicas en la materia	Diputada Angélica de la Peña Gómez	Segundo periodo ordinario de sesiones
Sistema de responsabilidad penal de adolescentes	Diputada Angélica de la Peña Gómez	Segundo periodo ordinario de sesiones
Propuesta de agenda legislativa en temas de niñez y adolescencia, acorde con la Constitución y los compromisos internacionales firmados por México	Diputada Angélica de la Peña Gómez	Segundo periodo ordinario de sesiones
Minutas remitidas por el Senado de la República, enlistadas en el apartado de Asuntos Indígenas	Diputado José Luis Cabrera Padilla	Segundo periodo ordinario de sesiones
Reformas y adiciones a la Ley General de Salud, en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres	Diputada Martha Lucía Mícher Camarena	Segundo periodo ordinario de sesiones

TEMAS E INICIATIVAS EN PROCESO DE FORMULACIÓN EN EL ÁREA DE EQUIDAD SOCIAL

Iniciativa / Tema	Promoviente	Periodo
Alcances y limitaciones de la reforma aprobada en 2001 en materia de derechos y cultura indígenas	Diputado Bernardino Ramos Iturbide	Realización de una mesa de trabajo interna del Partido de la Revolución Democrática, a fin de definir estrategias frente al resto de los partidos políticos; propuesto para el 17 de marzo de 2004.
Reactivación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa)	Diputada Marbella Casanova Calam, diputado Bernardino Ramos Iturbide y diputado José Luis Cabrera Padilla	Segundo periodo ordinario de sesiones
Legislación en materia de “consulta a las comunidades indígenas”	Diputado Bernardino Ramos Iturbide	Segundo periodo ordinario de sesiones
Reconocimiento constitucional de la figura de desplazados internos (Ley Federal de Desplazados)	Diputado Bernardino Ramos Iturbide	Segundo periodo ordinario de sesiones
Representación indígena en los congresos locales y federal	Diputado Bernardino Ramos Iturbide	Segundo periodo ordinario de sesiones
Homologación del derecho nacional con el derecho internacional en materia indígena	Diputado Bernardino Ramos Iturbide	Segundo periodo ordinario de sesiones

TEMAS E INICIATIVAS EN PROCESO DE FORMULACIÓN EN EL ÁREA DE EQUIDAD SOCIAL

Iniciativa / Tema	Promoviente	Periodo
Ley de Pensión Universal para personas mayores de 70 años	Diputado Emilio Serrano	Segundo periodo ordinario de sesiones
Modificaciones a la Ley del Servicio Militar, en materia de discapacidad	Diputado Omar Ortega Álvarez	Segundo periodo ordinario de sesiones
Legislar en el nivel federal el actual apoyo económico que se otorga en el Distrito Federal a personas con capacidades especiales	Diputado Omar Ortega Álvarez	Segundo periodo ordinario de sesiones
Legislar para crear las condiciones que faciliten la práctica de actividades deportivas de las personas con capacidades especiales	Diputado Omar Ortega Álvarez	Segundo periodo ordinario de sesiones
Crear mecanismos desde el Legislativo para vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de la Ley Federal de Discapacidad	Diputado Omar Ortega Álvarez	Segundo periodo ordinario de sesiones
Radios comunitarias: presentar una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión con objeto de lograr el pleno reconocimiento jurídico, así como de su estructura legal y operativa, sobre la base del derecho a la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información	Diputada Dolores Gutiérrez Zurita	Segundo periodo ordinario de sesiones
Foro de trabajo en materia de derechos humanos de las mujeres	Diputada Marcela Lagarde y de los Ríos y diputada Eliana García Laguna	Segundo periodo ordinario de sesiones

TEMAS E INICIATIVAS EN PROCESO DE FORMULACIÓN EN EL ÁREA DE EQUIDAD SOCIAL

Iniciativa / Tema	Promovente	Periodo
<p>Foro sobre población, desarrollo y salud sexual y reproductiva, en coordinación con el Consejo Nacional de Población, Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, Secretaría de Salud, Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP), Red Nacional de Democracia y Sexualidad y las comisiones de Equidad y Género y de Salud de la Cámara de Diputados</p>	<p>Diputada Martha Lucía Micher Camarena</p>	<p>30 y 31 de marzo</p>
<p>Trabajar en una legislación general sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia familiar, para igualar los derechos de las mujeres en todo el territorio nacional</p>	<p>Diputada Marcela Lagarde y de los Ríos</p>	<p>Segundo periodo ordinario de sesiones</p>
<p>Modificar el Código Penal Federal, a fin de eliminar todo lo que opere en detrimento de la protección de los derechos de las mujeres y de bienes jurídicos de gran valor social como la vida, la integridad física, emocional y sexual, y la libertad corporal, emocional, sexual y de tránsito</p>	<p>Diputada Marcela Lagarde y de los Ríos</p>	<p>Segundo periodo ordinario de sesiones</p>
<p>Trabajar en la incorporación de los derechos humanos en nuestra Constitución y la sanción de los delitos de lesa humanidad</p>	<p>Diputada Marcela Lagarde y de los Ríos</p>	<p>Segundo periodo ordinario de sesiones</p>
<p>De acuerdo con lo establecido en la legislación nacional e internacional respecto al delito de genocidio, legislar en torno a la tipificación del feminicidio, como delito de lesa humanidad</p>	<p>Diputada Marcela Lagarde y de los Ríos</p>	<p>Segundo periodo ordinario de sesiones</p>
<p>Establecer un pacto por el adelanto de las mujeres y por la igualdad y la equidad entre los géneros. Se trata de un pacto entre el Estado y las mujeres para abolir todas las formas de opresión y la violencia de género y, además, para reparar los daños y hacer justicia a las mujeres</p>	<p>Diputada Marcela Lagarde y de los Ríos</p>	<p>Segundo periodo ordinario de sesiones</p>

En consulta con las áreas y en línea con los trabajos que interés que ha detectado la Coordinación, se considera se han desarrollado en los últimos meses y los temas de conveniente incluir los siguientes temas legislativos.

Ley	Comentarios	Comisión turnada y/o responsable
<p>Minuta del Senado con proyecto de decreto de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; iniciativa que establece el Instituto de Protección al Contribuyente e iniciativa por la que se expide la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una nueva cultura tributaria</p>	<p>Pendiente de dictamen</p>	<p>Comisión de Justicia, diputada Diana Bernal</p>
<p>Iniciativa que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Elaborar un presupuesto de inversión pública multianual, a fin de crear una estructura de gasto a mediano y largo plazos que permita una conciliación entre el presupuesto de gasto corriente y el de inversión, determinando que la Cámara de Diputados examine, discuta y apruebe el Proyecto de Presupuesto Multianual</p>	<p>Comisión de Puntos Constitucionales, diputado Javier Salinas</p>
<p>Facultar a la Cámara de Diputados para que participe en la aprobación de tratados comerciales</p>	<p>Construir la propuesta</p>	<p>Diputado Javier Salinas</p>

FINANZAS PÚBLICAS

Ley	Comentario	Comisión turnada y/o responsable
<p>Minuta proveniente del Senado con proyecto de Ley que Crea el Consejo Económico Social del Estado</p>	<p>Es necesario considerar la propuesta de modificaciones presentada por las organizaciones sociales</p>	<p>Turnada a las comisiones de Economía y Desarrollo Social</p>
<p>El artículo 5º transitorio de la Ley de Desarrollo Social establece la necesidad de revisar cómo distribuir los fondos de participación</p>	<p>La Ley ya fue aprobada y es motivo de seguimiento en la Coordinación de Política Social</p>	<p>Para completar el proceso de seguimiento y garantizar el cumplimiento del artículo 5º transitorio se requiere la participación de la Comisión de Hacienda; diputado Julio Boltvinik</p>
<p>Conocimiento y análisis de la propuesta de recorte en el presupuesto de administración y reducción y compactación de plazas de altos funcionarios (art. 30)</p>		<p>Comisión de Hacienda y Crédito Público; presentada por la diputada Dolores Padierma</p>
<p>Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, con el propósito de que la Cámara de Diputados participe en el nombramiento de los vocales del IPAB, así como de su presidente</p>		<p>Diputada Dolores Padierma</p>
<p>Proyecto de decreto para que el Congreso de la Unión ordene una auditoría pulcra al rescate bancario, particularmente al programa de compra de cartera</p>	<p>En preparación</p>	

FINANZAS PÚBLICAS

Ley	Comentario	Comisión turnada y/o responsable
<p>Modificación a la Ley de Instituciones de Crédito, para obligar a los bancos a destinar un porcentaje del ahorro a inversiones productivas</p>	<p>Se presentará en la Comisión Permanente</p>	<p>Diputada Dolores Padierma</p>
<p>Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo sexto; 2º, 3º, fracción IV y 7º, fracción IX, de la Ley del Banco de México; y el artículo 31, fracciones VII y XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>	<p>Se presentó en diciembre en el pleno por el diputado Alfonso Ramírez</p>	<p>Comisión de Puntos Constitucionales</p>
<p>Modificación a la Ley del Banco de México para que se incluya entre sus principales objetivos promover el crecimiento de la economía</p>	<p>Se presentará en la Comisión Permanente</p>	<p>Diputada Dolores Padierma</p>
<p>Las propuestas legislativas derivadas de la Convención Nacional Hacendaria</p>	<p>Sin duda se generarán propuestas vinculadas a la Ley de Coordinación Fiscal, que podrían repercutir en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos</p>	
<p>Ley de Coordinación Fiscal</p>	<p>Es un tema que estará en el centro del debate en la Convención Nacional Hacendaria</p>	<p>Diputada Minerva Hernández</p>
<p>Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal</p>	<p>Determinar la construcción de un orden fiscal y presupuestario equitativo y federalista, el cual distribya de mejor manera las potestades impositivas como las obligaciones en el gasto público y propicie un desarrollo regional equilibrado</p>	<p>Comisión de Hacienda y Crédito Público; presentada por el diputado Guillermo Hutzar</p>

FINANZAS PÚBLICAS

Ley	Comentario	Comisión turnada y/o responsable
<p>Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal</p>	<p>Crear el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Metropolitano, el cual cuenta con dos fondos: uno para financiar obras en ciudades medias o aglomeraciones urbanas con una población superior a 100 mil habitantes, y otro para zonas metropolitanas, cuya población sea superior al millón de habitantes; y determinar que dicho fondo se integre anualmente con un monto de recursos equivalentes a 2.5% de la recaudación federal participable, estableciendo la participación de los gobiernos estatales y municipales, a fin de multiplicar los recursos obtenidos</p>	<p>Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Asuntos Metropolitanos; presentada por la diputada Clara Brugada</p>
<p>Ley de Coordinación Hacendaria</p>	<p>Establecer de manera específica los alcances del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, y reglas de afectación de los fondos con motivo de obligaciones y empréstitos contratados Pendiente de dictamen</p>	<p>Comisión de Hacienda y Crédito Público; diputada Minerva Hernández</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el inciso j del artículo 72, reforma las fracciones VI y VII del artículo 73, reforma la fracción IV del artículo 74 y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Reformar el marco jurídico constitucional referente a la aprobación del paquete financiero, en el que adelante la fecha de presentación del Presupuesto, se establezca la prohibición de observaciones por parte del Ejecutivo Federal en materia presupuestaria y reformas constitucionales</p>	<p>Comisión de Puntos Constitucionales; presentada por la diputada Cristina Portillo</p>

Ley	Comentario	Comisión turnada y/o responsable
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Crear el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, cuyo objeto principal sea contribuir con información especializada, análisis, evaluaciones y recomendaciones de carácter estratégico para el logro de una política de Estado para el campo</p> <p>También es prioridad del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente</p>	<p>Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, presentada por el diputado Víctor Suárez</p>
<p>Iniciativa de Ley de Austeridad, Ahorro y Disciplina Presupuestal</p>	<p>Se busca dar rango de ley a las diferentes disposiciones en materia de austeridad y correcta aplicación de los recursos públicos</p> <p>Se presentará en la Comisión Permanente</p>	<p>Diputada Dolores Padierma</p>
<p>Iniciativa para que los servidores públicos de todos los poderes de la Unión tengan el servicio médico del ISSSTE y no servicios privados</p>	<p>Con ello se busca fortalecer las finanzas de las instituciones de salud pública</p> <p>En preparación</p>	<p>Comisión de Puntos Constitucionales; presentada por el diputado Tomás Cruz</p>
<p>Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 75, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Establecer que los congresos de la Unión y de los estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al aprobar el presupuesto de egresos señalen las remuneraciones de los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de organismos autónomos, las cuales no podrán ser mayores a las que perciban los diputados federales</p>	<p>Comisión de Puntos Constitucionales; presentada por el diputado Tomás Cruz</p>

FINANZAS PÚBLICAS

Ley	Comentario	Comisión turnada y/o responsable
<p>Adecuación de la Ley de Servicio de Administración Tributaria y del Código Fiscal a las disposiciones contenidas en el artículo 33 de la Ley de Ingresos, relativas a las resoluciones de carácter particular favorables, que se incorporaron al presupuesto anual de gastos fiscales</p>	<p>Pendiente de dictamen</p> <p>En preparación</p>	<p>Diputado Jorge Martínez</p>
<p>Establecer en el Código Fiscal, en el artículo 28, la descripción conceptual técnica y el alcance de los controles volumétricos para abatir el robo de combustible, y de esta manera establecer parámetros precisos de cumplimiento técnico y fiscal en las reglas de carácter general que tendrá que expedir el SAT para hacer operativo este artículo, que atañe al comercio, almacenamiento y traslado de combustibles derivados de hidrocarburos, en línea con lo aprobado en el Código Fiscal para 2004</p>	<p>En preparación</p>	<p>Diputado Jorge Martínez</p>
<p>Minuta con proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado</p>	<p>Recibida en la Cámara de Diputados el 21 de noviembre de 2002. Elevar la calidad de los servicios públicos; profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado y respetar el Estado de derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de convivencia social</p>	<p>Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos</p>

FINANZAS PÚBLICAS

Ley	Comentario	Comisión turnada y/o responsable
<p>Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 7 fracción I, 8 fracción I, segundo, tercero y octavo transitorios de la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores. Aprobada en la Cámara de Diputados el 28 de diciembre de 2003. El proyecto de decreto fue turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.</p>	<p>Determinar que el periodo de operación del fideicomiso se prorrogue hasta 2006, y que para el caso de extinción del patrimonio sin haber resuelto el problema social de ahorradores, el gobierno federal considere una partida emergente suficiente para solucionar el problema de los ahorradores y crear una partida complementaria de 500 millones de pesos a efecto de que el fideicomiso establecido cumpla con el apoyo a los ahorradores de las diferentes cajas populares y sociedades de inversión que están pendientes del rescate económico por parte del Fideicomiso-pago en cuestión</p>	<p>Diputado Javier Salinas</p>
<p>Adecuación del marco jurídico para la aplicación eficiente del Presupuesto de Egresos</p>	<p>Construir la propuesta como parte de los esfuerzos para garantizar el uso adecuado de los recursos; en el campo se requiere una vigilancia especial</p>	
<p>Reforma diversa leyes relacionadas con el campo, incluyendo la actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>	<p>Construir la propuesta como parte de los esfuerzos para garantizar el uso adecuado de los recursos; en el campo se requiere una vigilancia especial</p>	
<p>Iniciativa de decreto para otorgar autonomía al Sistema de Administración Tributaria</p>	<p>Preparar iniciativa</p>	
<p>Impulsar un programa de cartera vencida de la banca comercial</p>	<p>Construir la propuesta para garantizar que se cumplan los compromisos gubernamentales con los productores agropecuarios</p>	

ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS

Ley	Comentario
Recepción y análisis del calendario de entrega, porcentaje y monto estimado que recibirá cada entidad del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal	Se debe presentar a más tardar el 31 de enero Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3º
Conocer y analizar el Informe sobre la situación económica de las finanzas públicas y la deuda pública y confrontarlo con las estimaciones realizadas al inicio de 2003 y a finales de ese año	
Conocer y analizar la exposición del presidente del SAT, sobre la actividad recaudatoria en 2003 y metas para 2004	Se debe presentar a más tardar los primeros 45 días del año Ley del SAT
Dictamen de la Cuenta Pública 2001	En la Comisión de Presupuesto ya existe un dictamen; están pendientes de aclarar varios rubros relacionados con el Fobaproa Contiene análisis del primer año de gobierno de Vicente Fox
Cuenta Pública 2002	Deberá analizarse en el primer semestre de 2004 en la Comisión de Presupuesto
Cuenta Pública 2003	Se deberán recibir a más tardar en junio de 2004
Designación del comité que elegirá al titular del Centro de Estudios de Finanzas Públicas	Existe un rezago Se corre el riesgo de un deterioro en ese importante respaldo a la actividad legislativa

Tomando en cuenta que el Partido de la Revolución Democrática es uno de los principales promotores de la reforma del Estado y que no puede haber una reforma del Estado sin una adecuada legislación en materia de recursos públicos, tanto en lo que se refiere al ingreso, como al gasto, vigilancia y coordinación entre poderes, se propone una agenda de mediano y largo plazos que, cubriendo algunos aspectos particulares, permita avanzar en una revisión del marco legal correspondiente, de acuerdo con la siguiente propuesta

EN MATERIA HACENDARIA

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Introducir en nuestra carta fundamental un capítulo hacendario (ingresos-egresos-deuda-coordinación fiscal).
2. **Ley de Ingresos de la Federación.** Establecer una ley especial que regule la materia de los ingresos a fin de asegurar la estabilidad y permanencia de la normatividad en la materia, de tal suerte que anualmente sólo se revisen las disposiciones relativas a los montos de ingresos previstos para cada ramo.
3. **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.** Incorporar en la Ley las disposiciones más

importantes del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004 a fin de asegurar la estabilidad y permanencia de la normatividad en la materia, a fin de que el Decreto implique únicamente disposiciones relativas a monto de gasto para cada ramo.

4. **Ley de Deuda Pública.** Acotar la contratación de deuda pública, y en general del déficit público.
5. **Ley de Coordinación Fiscal.** Transformar los fondos de aportaciones federales en participaciones.
6. **Presupuesto multiannual para el sector agropecuario.** Garantizar la oportunidad y el monto de recursos asignados al sector agropecuario.

EN MATERIA FISCAL

1. **Ley del Impuesto sobre la Renta.** Derogación de los regímenes especiales de las personas morales y simplificación del título relativo a las personas físicas.
2. **Ley del Impuesto al Valor Agregado.** Permitir el establecimiento de sobretasas para las entidades fedrativas y municipios, mediante la reducción de la tasa general.
3. **Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.** Derogación de las leyes federales del Impuesto sobre Tenencia o

Uso de Vehículos y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos para permitir el cobro de este gravamen por las entidades federativas.

4. **Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y por una Nueva Cultura Tributaria.** Garantizar los derechos del contribuyente y fomentar su compromiso con la hacienda pública.

EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

1. **Ley de Fiscalización Superior de la Federación.** Fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación.

2. **Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.** Reforzar las atribuciones de la CNBV.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

1. **Ley de Protección al Ahorro Bancario.** Fortalecer la autonomía del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario frente al Ejecutivo Federal.

2. **Ley del Servicio de Administración Tributaria.** Impulsar una mayor autonomía del SAT.

3. **Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.** Fortalecer las atribuciones de la Condusef para que sus resoluciones tengan efectos vinculatorios.

4. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Ampliar las atribuciones del organismo responsable para que sus resoluciones tengan efectos vinculatorios.

5. **Ley del Banco de México.** Ampliar las atribuciones del Banco de México para que pueda ser también un promotor del desarrollo económico.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

MÁS EFICIENTES

1. **Ley Federal del Procedimiento Administrativo.** Establecer la obligatoriedad del procedimiento para todos los procedimientos administrativos.

2. **Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.** Eliminar los procedimientos administrativos de resolución de controversias que no tengan efectos vinculatorios o bien, en su caso, que las resoluciones de la Comisión de Seguros y Fianzas tengan efectos vinculatorios.

3. **Ley del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes y Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.** Regular los procedimientos de administración de bienes y simplificar los procedimientos de enajenación.

4. **Código Fiscal de la Federación.** Uniformar el procedimiento de remate con los procedimientos de enajenación previstos en la Ley del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, de reciente creación.

5. **Ley Aduanera, Ley del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.** Establecer un solo procedimiento administrativo de abandono.

POLÍTICA INTERIOR Y REFORMA DEL ESTADO

Tema	Comentario
<p>Aprobación de las minutas del Senado de la República referidas a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Autonomía del INEGI 2. Facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 3. Requisitos de elegibilidad de los legisladores 4. Elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación 5. Corte Penal Internacional 	<p>Minuta proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 26 y 108, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Minuta proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Minuta proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4º y un segundo párrafo a la fracción XX, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Existen iniciativas del PRD presentadas durante las legislaturas LV y LVIII. Existe minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional (recibida el 14 de diciembre de 2002 y turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos).</p>

Tema	Comentario
<p>Reforma electoral</p>	<p>El Área de Relaciones Internacionales también ubica como prioritaria esta minuta. Se buscaría la aprobación de todas las minutas en el periodo marzo-abril de 2004</p>
<p>Reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión</p>	<p>Iniciativa en preparación. El objetivo es impulsar reformas que consoliden el marco legal de los procesos electorales con el propósito de, entre otras cosas, reducir el costo económico en la organización de los mismos y en el financiamiento público que se otorga a los partidos y agrupaciones políticas. Asimismo, proporciona los requerimientos para una competencia más equitativa, que garantice el acceso a la información de los ciudadanos a las distintas propuestas electorales mediante un nuevo esquema de acceso y distribución de prerrogativas en radio y televisión. Perfeccionar los procedimientos de fiscalización y establecer responsabilidades por irregularidades en los ingresos y egresos de partidos, agrupaciones políticas y candidatos a puestos de elección popular.</p> <p>Se propone su aprobación durante 2004</p>
	<p>Los objetivos serían los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Nuevo pacto entre el Estado, los medios y la sociedad en materia de comunicación en radio y televisión b) Garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión c) Establecer la regulación de tiempos oficiales a través de la normatividad fiscal d) Creación del ombudsman de la comunicación e) Limitar las facultades discrecionales del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de las concesiones f) Derecho de réplica en todos los medios de comunicación g) Garantizar el ejercicio profesional del periodismo h) Regulación del uso de tiempos oficiales por los distintos órganos de gobierno y la apertura de éstos a la participación de la sociedad civil

POLÍTICA INTERIOR Y REFORMA DEL ESTADO

Tema

Comentario

- i) Ampliar los espacios en medios dedicados a la difusión y construcción de valores plurales y cívicos
- j) Regular el cobro de tarifas en telecomunicaciones, particularmente en telefonía básica y celular

Existe una iniciativa del senador Javier Corral en discusión en la Cámara de Senadores

Fortalecimiento del federalismo

- El Área prepara iniciativas orientadas a:
- a) Otorgar mayores atribuciones a los órganos de gobierno estatales y municipales
 - b) Establecer las bases constitucionales generales de distribución de ingresos entre la Federación, entidades federativas y municipios
 - c) Retornar la distribución de competencias concurrentes entre la Federación y la entidades federativas, con el propósito de que atribuciones de los órganos federales sean ejercidas por los estados
 - d) Modificar la competencia tributaria de la Federación para que las entidades puedan recaudar impuestos de carácter federal
 - e) Ampliar el periodo de gobierno municipal y reelegir a los miembros del ayuntamiento
 - f) Crear el Instituto Nacional para el Desarrollo Municipal, dependiente del Congreso de la Unión

No se precisan plazos

Fortalecimiento del Poder Legislativo

- El Área prepara iniciativas de reforma constitucional y legal para:
- a) Modificar la atribución discrecional del veto presidencial para posibilitar una relación de respeto y congruencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo
 - b) Establecer la revocabilidad del cargo
 - c) Modificar el número de diputados al Congreso de la Unión

POLÍTICA INTERIOR Y REFORMA DEL ESTADO

Tema	Comentario
	<p>d) Participación de la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación de tratados en materia económica y comercial</p> <p>e) Establecer mecanismos para un manejo austero y transparente de los recursos del Congreso</p> <p>f) Facultar al Congreso de la Unión para ratificar o remover al gabinete presidencial</p> <p>Sobre el tema del veto presidencial el PRD ya ha presentado iniciativa durante la LIX Legislatura; en anteriores legislaturas el PRD ha presentado iniciativas sobre casi todos los temas señalados</p> <p>No se precisa fecha</p>

■ SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Tema	Comentario
<p>Reformas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos como derechos intransferibles, inalienables, universales e imprescriptibles</p>	<p>El Área prepara:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reformas a los ordenamientos constitucionales y penales para castigar los crímenes de lesa humanidad en el sentido de que éstos no prescriban y no aplique el principio de irretroactividad señalado por la Constitución b) Fortalecer la autonomía y facultades de los órganos y comisiones encargados de velar por los derechos humanos
<p>Reforma al sistema de procuración de justicia</p>	<p>No se precisan plazos</p> <p>Bases de la reforma en preparación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Autonomía de las Procuradurías frente al titular del Ejecutivo Federal, entre otras propuestas, a través de la elección indirecta por el Congreso de la Unión del procurador federal b) Transformación del ministerio público y de la naturaleza de los procedimientos de investigación que se siguen ante él c) Fortalecimiento y reglamentación para garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas d) Creación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes con tribunales, ministerio público y defensoría especializada <p>No se precisan plazos</p>

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Tema	Comentario
Reformas al sistema de impartición de justicia	<p>Ejes de la reforma en preparación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Fortalecimiento del federalismo judicial b) Revisión y modificaciones a la Ley de Amparo c) Fortalecimiento de los poderes judiciales federal y locales, mediante su autonomía presupuestaria d) Conclusión de la reforma al Poder Judicial e) Incorporación de los tribunales administrativos en el Poder Judicial federal o local, según sea el caso (a reserva) <p>No se precisan plazos</p>
Reformas al Poder Judicial Federal	<p>Bases de las iniciativas en preparación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reforma del Consejo de la Judicatura a fin de convertirlo en un verdadero garante de la adecuada impartición de justicia y de la implantación de la efectiva carrera judicial b) Presupuesto autónomo del Poder Judicial de la Federación con instauración de contraloría externa y ejercicio efectivamente supervisado del gasto público c) Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública con regulaciones especiales para el Poder Judicial de la Federación d) Crear ley de responsabilidades para funcionarios judiciales e) Impulsar una ley de remuneraciones de los servidores públicos que incluya a los funcionarios judiciales, con austeridad republicana en emolumentos y prestaciones <p>No se precisan plazos</p>
Garantizar los derechos y cultura indígenas	<p>Promover la reforma constitucional que recoja los Acuerdos de San Andrés. Larraínzar</p> <p>Al respecto se encuentra en la Comisión de Puntos Constitucionales una iniciativa presentada por el diputado Jaime Martínez Veloz, el 9 de abril de 2002, que recoge dichos acuerdos</p>

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Comentario

Tema	
<p>Perspectiva de equidad de géneros en la Constitución federal y en los ordenamientos de carácter federal</p>	<p>Para ello el área se propone la adecuación de las leyes de Planeación, del Instituto Nacional de las Mujeres, de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y códigos Penal y Civil federales</p> <p>No se precisan plazos</p>
<p>Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes</p>	<p>El Área trabaja en la elaboración de iniciativas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conseguir la homologación y transversalidad de la legislación federal en el contexto del reconocimiento de los derechos humanos de la niñez inscritos en el artículo 4º constitucional b) Crear un sistema de responsabilidad penal de adolescentes que garantice el derecho al debido proceso a adolescentes que han infringido la ley penal; lo anterior implica reformas a la Constitución para crear tribunales, ministerio público y defensorías especializadas, así como reconocimiento de las garantías procesales para adolescentes de entre 14 y 18 años incumplidos y otorgamiento de facultades para legislar en la materia con la concurrencia de la Federación, entidades federativas y Distrito Federal c) Diseñar una ley de responsabilidad penal de adolescentes d) Constitución de la figura del ombudsman de la niñez que se encargue de promover y proteger los derechos humanos de quienes aún no han alcanzado los 18 años de edad e) Etiquetación de recursos para revertir la desnutrición de infantes menores de tres años, evitar la deserción escolar y erradicar el trabajo infantil f) Modificación del Código Penal Federal para la penalización de la explotación sexual y pornografía infantil g) Promover la creación del programa de atención, promoción, protección y participación de los derechos de la niñez, por parte del gobierno federal, en cumplimiento de la Ley reglamentaria del artículo 4º constitucional <p>No se precisan plazos</p> <p>El Área de Equidad Social también manifiesta interés en este punto</p>

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Tema	Comentario
Parlamento de Mujeres de México	<p>Reconociendo en el Parlamento de Mujeres de México (PMM) un mecanismo diseñado para coadyuvar en el trabajo legislativo en los ámbitos federal, locales y de la sociedad civil, el Área propondrá dentro de los trabajos del PMM:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Crear un sistema nacional para la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia de género y contra niños y niñas; un modelo de legislación local y convenios de la Federación y las entidades federativas para efectuar acciones de propaganda y comunicación contra la violencia familiar b) Promoción y vigilancia de acciones y compromisos contra la violencia de género en Chihuahua y otras entidades federativas; esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones de Ciudad Juárez c) Establecer lineamientos que reformen los códigos civiles locales en materia de responsabilidad paterna, a partir de que se privilegie el interés superior de la infancia sobre el interés del adulto y se garantice el derecho a la identidad de niñas y niños a través del estudio del genoma humano d) Reconocimiento del trabajo doméstico como aporte al PIB e) Promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres, a partir de los compromisos con tratados internacionales en la materia <p>Se proyecta presentar las propuestas en el PMM 2004</p>
Seguridad pública	<p>El Área preparará un paquete de reformas al Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los siguientes ordenamientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A la Ley General que Establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el sentido de delinear y conceptualizar lo referente a la prevención del delito b) Adiciones de una sección tercera, con un artículo único al capítulo II que se refiere a las instancias de coordinación del Sistema, en el sentido de integrar como una tercera instancia

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Tema

Comentario

	<p>de coordinación al Congreso de la Unión con facultades para supervisar, evaluar y emitir recomendaciones al SNSP</p> <p>c) Establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación una partida etiquetada única y exclusivamente para la prevención del delito desde la perspectiva social y de la vida cotidiana, dejando en claro que estos recursos no se deben destinar a acciones policiacas ni a la prisión preventiva ni al ámbito penitenciario (readaptación social)</p> <p>d) Reformar la Ley Federal de la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, con la finalidad de aprovechar los recursos en beneficio de las políticas de prevención del delito y de la participación ciudadana, social y comunitaria</p> <p>e) Implantar un efectivo sistema federal de reparación del daño</p> <p>f) Incorporar de una manera efectiva y progresista a la sociedad en el combate contra la inseguridad, es decir, fomentar una verdadera participación ciudadana en las políticas de seguridad pública</p> <p>g) Con la finalidad de no juzgar a priori a los cuerpos policiacos del país como corruptos; se propone reformar la redacción de la fracción VII del artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; además, revisar la redacción del artículo 41 de esta ley, ya que es discriminatoria</p> <p>El Área propone organizar el Foro Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la participación de los diversos sectores y con el objetivo de redimensionar las políticas en materia de seguridad pública y crear verdaderas políticas de Estado</p> <p>No se precisan plazos</p>
<p>Defensa nacional</p>	<p>El Área se propone redactar las siguientes iniciativas:</p> <p>a) Reforma constitucional para redefinir los conceptos de seguridad nacional y defensa nacional</p> <p>b) Expedir una ley que desarrolle, regule y controle el sistema de inteligencia militar</p>

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Tema	Comentario
	<p>c) Crear la figura del ombudsman militar</p> <p>d) Revisar la legislación militar respecto a las garantías y derechos procesales de indiciados y procesados en los sistemas de procuración y administración de justicia militares.</p> <p>e) Reformar el estatuto jurídico militar para alcanzar la plena integración de la mujer en las Fuerzas Armadas, en un ambiente de absoluta igualdad con el hombre; suprimir toda limitación de la mujer para su asignación a cualquiera de los destinos militares existentes</p> <p>No se precisan plazos</p> <p>El Área de Política Interior y Reforma del Estado propone, además, suprimir el fuero militar de la legislación respectiva</p>

Tema	Comentario
<p>Desarrollo social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas del artículo 115 constitucional en materia de desarrollo social • Ley Orgánica del INEGI y reformas a la Ley General de Desarrollo Social • Reformas al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal 	<p>Para dotar de atribuciones expresas a los municipios en materia de desarrollo social</p> <p>El Área tiene el propósito de presentarla en el periodo septiembre-diciembre de 2004</p> <p>Estas iniciativas en preparación por el Área se inscriben en la reforma constitucional que daría autonomía al INEGI; en caso de que fuese aprobada la Minuta del Senado, se propondría facultar a dicho instituto para elaborar los instrumentos metodológicos y realizar los estudios de medición de la pobreza en México, ya que el órgano creado por la Ley General de Desarrollo Social carece de la autonomía e independencia requerida para realizar esta tarea</p> <p>El objetivo es presentarla durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004</p> <p>El Área se encuentra preparando esta iniciativa para que en el marco de la Convención Nacional Hacendaria el PND proponga impulsar la revisión integral de los mecanismos de distribución de los fondos de aportaciones federales del ramo 33 del PFR; asimismo, replantear el esquema de descentralización de los servicios de educación y salud y revisar los esquemas que prevalecen en los fondos para la superación de la pobreza</p>

Tema	Comentario
<p>Reforma laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulso a la reforma laboral presentada por el PRD y la UNT • Proyecto de decreto que reforma el artículo 133, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, para prohibir la discriminación laboral por motivos de embarazo • Reforma a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado 	<p>El artículo quinto transitorio de la Ley General de Desarrollo Social recientemente aprobada establece que en un plazo de 90 días las comisiones de Desarrollo Social y de Hacienda habrán de analizar el tema y determinar lo conducente</p> <p>El objetivo es presentarla durante el periodo de sesiones septiembre-diciembre de 2004</p>
	<p>Iniciativas de reforma a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo presentadas el 31 de octubre de 2002</p> <p>El Área se propone discutir y enriquecer la propuesta y colocarla en el centro de la discusión con sindicalistas, académicos, abogados laboralistas y empresarios</p> <p>Minuta del Senado recibida en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2002; a iniciativa del PRI, apoyada por todos los partidos políticos, y turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social en la Cámara de Diputados</p> <p>Minuta que es prioridad también del Área de Equidad Social</p> <p>Para establecer el derecho de los trabajadores a la licencia por paternidad, presentada por el diputado Marcos Morales Torres el 9 de diciembre de 2003</p> <p>Todas las iniciativas de este apartado, durante el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril de 2004</p>

Tema	Comentario
<p>Seguridad social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensión universal para los adultos mayores • Diseño de una alternativa de reformas a la Ley del ISSSTE 	<p>Existen en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, diversas iniciativas de reforma constitucional y a la legislación secundaria, para establecer la pensión no contributiva para los adultos mayores de 70 años; el Área se encuentra revisando las iniciativas para determinar la pertinencia de presentar nuevas iniciativas o trabajar en las ya existentes</p> <p>Es una prioridad para el periodo de sesiones marzo-abril de 2004</p> <p>El Área de Equidad Social también trabaja en una iniciativa en la materia</p> <p>El Ejecutivo Federal ha anunciado que presentará una iniciativa de reformas el sistema de pensiones de la Ley del ISSSTE para introducir el régimen de capitalización individual, por ello el Área, junto con la Comisión de Seguridad Social, promoverá la integración de un grupo de trabajo para analizar la situación del ISSSTE y avanzar en la elaboración de una propuesta del PRD</p> <p>El equipo se integrará entre los meses de enero y febrero de 2004</p>
<p>Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley General de Educación en materia de educación preescolar 	<p>Existe minuta del Senado recibida por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2003, cuyo contenido introduce en la legislación secundaria las disposiciones de la reforma constitucional que eleva a ese rango la educación preescolar y la convierte en obligatoria; la minuta distribuye competencias, facultades y obligaciones entre los distintos órdenes de gobierno y establece los instrumentos para el cumplimiento de la obligación constitucional</p> <p>Está en estudio por el Área</p>

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación Superior 	<p>Impulsar la iniciativa presentada por el PRD el 22 de enero de 2003, durante la LVIII Legislatura; en el Senado de la República PRI, PAN y PRD han presentado sendas iniciativas</p> <p>Es una prioridad para el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril de 2004</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Crear una ley para el financiamiento de la educación superior 	<p>El propósito es establecer un mecanismo de financiamiento para la educación media superior y superior</p> <p>Se presentaría durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del IPN 	<p>Las autoridades del Instituto han enviado al presidente de la república un proyecto de Ley Orgánica del IPN; a la fecha, éste no la ha iniciado en el Congreso de la Unión</p> <p>Se analizan las reformas propuestas por la comunidad política para determinar la postura del PRD</p> <p>Es una prioridad del Área</p>
<p>Ciencia y Tecnología</p>	<p>Reformas de la Ley de Ciencia y Tecnología</p> <p>Presentada por el PRD el 6 de enero de 2003; adiciona un artículo 9-bis para imponer al Estado la obligación de destinar anualmente como gasto público por lo menos el equivalente al 1% del PIB, a las actividades de investigación científica y al desarrollo tecnológico</p> <p>Esta iniciativa presentada por el PRD y suscrita por senadores del PRI, PAN y PVEM en el Senado de la República resulta, más que oportuna, apropiada y viable en estos momentos, sobre todo ante la revolución científica y tecnológica mundial, donde México presenta un déficit importante y que se ha convertido en uno de los principales desafíos del desarrollo nacional</p>

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una ley general de cultura 	<p>Es prioridad del Área para el periodo de sesiones marzo-abril de 2004</p> <p>El Área se encuentra preparando esta iniciativa, cuyo objeto es contar con un instrumento jurídico rector de la política cultural del país, que garantice el respeto a los derechos culturales; el rescate y conservación del patrimonio cultural, artístico y arqueológico del país; la protección y mejora de los derechos de creadores y la consolidación de su relación con el mercado, protegiéndolos contra abusos comerciales</p> <p>El objetivo es presentarla durante el periodo de sesiones marzo-abril de 2004</p>
<p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley General de Salud, en materia de salud visual 	<p>Recibida por la Cámara de Diputados el 6 de mayo de 2003, su objeto es introducir disposiciones para que la salud visual sea considerada materia de salubridad general; incluye un conjunto de conceptos para integrar como facultad, atribución y obligación de las autoridades sanitarias la aplicación de programas y acciones orientados a garantizar la salud visual de la población</p> <p>El Área está a favor de su aprobación</p> <p>Recibida en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2002, adiciona un párrafo segundo al artículo 19 de la Ley para establecer que el gasto federal en salud sea el equivalente al 5% del PIB</p> <p>Para el Área es vital asegurar la aprobación de esta iniciativa, ya que se establece un mecanismo jurídico para asegurar el financiamiento al sistema de salud pública y representa una vía para fortalecer el sistema nacional de salud, mediante la inversión en infraestructura.</p>

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Minuta con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 222 bis y 286 ter a la Ley General de Salud • Minuta con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Salud, respecto a la sordera 	<p>equipo y personal médico en contacto con paciente; sólo habría que revisar algunos aspectos técnicos de la minuta para garantizar su eficacia jurídica</p> <p>Fue iniciativa del PRD en el Senado y la apoyó el PRI</p> <p>Es una prioridad para el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril de 2004</p> <p>La resolución de esta minuta quedó pendiente en el pasado periodo de sesiones extraordinarias; con las reformas se imponen límites a la importación de medicamentos para otorgar preferencia a los producidos en territorio nacional</p> <p>La iniciativa fue aprobada por unanimidad en el Senado de la República y enfrentó algunas presiones cuando fue turnada a la Cámara de Diputados, por lo que seguramente sufrirá algunas modificaciones</p> <p>Recibida en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2003; su objeto es que se considere como parte de la atención materno infantil de carácter prioritario, la detección de sordera temprana, desde los primeros días de nacimiento; esta reforma permitirá obtener mejores resultados en el tratamiento de esta discapacidad, para la incorporación social de los individuos que la padecen</p> <p>El Área se manifiesta a favor de su aprobación</p>
<p>Vivienda</p>	<p>El Área se encuentra preparando una reforma integral al marco jurídico para avanzar en la expedición de una ley general de vivienda, que garantice el acceso a este derecho a las personas más empobrecidas; establece definiciones sobre la vivienda rural, políticas de rehabilitación de sitios históricos y patrimoniales, mecanismos de coordinación de los organismos públicos de vivienda, y genere un sistema nacional de vivienda que articule y dé coherencia a las acciones del Estado en esta materia</p>

Tema	Comentario
<p>Pueblos indios</p>	<p>Es una prioridad para el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril de 2004</p> <p>El Área está a favor de la aprobación de varias minutas provenientes del Senado relativas a los derechos de los pueblos indios, tales como:</p> <p>a) Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos: Esta iniciativa pretende homologar la legislación a la reforma en materia indígena y dar mayor cobertura y sustento jurídico a la planeación del desarrollo urbano en el ámbito específico de los pueblos y comunidades indígenas</p> <p>b) Reformas a la Ley General de educación: Reforma y adición a diversas disposiciones de esta ley, con el objeto de garantizar a los indígenas una educación bilingüe e intercultural, proteger y promover las lenguas indígenas y fomentar el respeto a los valores, formas de organización social, costumbres y tradiciones indígenas</p> <p>Este dictamen constituye una de las prioridades de esta soberanía por las siguientes razones: todos los indicadores de desarrollo educativo señalan a la población indígena como la más marginada del país: acceso a la escuela, aprobación, permanencia, tiempo en que se cursa la primaria, calidad de la infraestructura material, preparación de los docentes y, por supuesto, acceso ulterior a la secundaria, bachillerato o universidad</p> <p>c) Reformas a la Ley General de Salud: Reforma y adición a diversas disposiciones para considerar materia de salubridad general el Programa de Nutrición Materna Infantil para pueblos y comunidades indígenas, la medicina tradicional indígena, así como la organización, coordinación y vigilancia de los prestadores de salud indígena</p> <p>Al Área le parece adecuada la iniciativa propuesta en los dos aspectos centrales que aborda: la nutrición materno infantil y la promoción de la medicina tradicional indígena</p> <p>d) Reformas a la Ley Federal de Vivienda: Tiene como objeto ampliar la cobertura social de los financiamientos para la vivienda, canalizando más recursos a las comunidades indígenas a fin de garantizarles una vivienda digna y decorosa</p>

Tema	Comentario
<p>Equidad social</p> <p>• Reformas a la ley reglamentaria del artículo 5º constitucional relativo al ejercicio de profesiones en el Distrito Federal</p>	<p>Al igual que otras reformas aprobadas por el Senado, se pretende homologar la legislación con las disposiciones constitucionales aprobadas en materia de derechos indígenas</p> <p>e) Reforma de las leyes orgánicas de la banca de desarrollo: En lo relativo a la Sociedad Hipotecaria Federal, la reforma persigue el objetivo de propiciar el financiamiento a pueblos y comunidades indígenas en materia de construcción de vivienda en zonas y comunidades indígenas</p> <p>El Área de Equidad Social reporta interés en estas minutas, aunque reconoce que no han sido discutidas</p>
	<p>Existe minuta del Senado, recibida por la Cámara de Diputados el 5 de noviembre de 2002, que busca integrar la perspectiva de género en la ley</p> <p>El PRD se ha destacado por la promoción de una perspectiva de género, particularmente en su planteamiento de una reforma educativa con equidad de género. Actualmente, la proporción de hombres y mujeres en las universidades es casi igual. Un cambio o el agregado de una letra parecería inocuo, pero no es así. La aplicación de esa perspectiva de género, si bien no se limita al uso del lenguaje, sí requiere de éste para incidir en el combate contra la discriminación hacia la mujer. El uso del masculino como sinónimo de lo universal, aunque aparentemente es un asunto lingüístico, no sólo ha invisibilizado a las mujeres, sino que pone al descubierto las desigualdades que caracterizan a una sociedad y al poder, al prestigio que se ha otorgado solamente hacia un sector de la población.</p> <p>Congruente con el rechazo a esta situación, es recomendable que el PRD se sume a este dictamen</p>

Tema	Comentario
<p>Asistencia social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asistencia Social 	<p>Es prioridad del Área para el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril de 2004; también ha sido ubicada así por el Área de Equidad Social</p> <p>Minuta con proyecto de decreto de Ley de Asistencia Social recibida el 30 de abril de 2002; presentada en el Senado por el PRI y apoyada por todos los partidos políticos</p> <p>Se crea un nuevo ordenamiento jurídico para regular la actividad de asistencia social y se sientan las bases de coordinación pública, social y privada</p> <p>Esta iniciativa fue originalmente presentada por el PRI en el Senado de la República y contó con la participación de los senadores del PRD que permitió corregirla y enriquecerla</p> <p>La Ley de Asistencia Social se plantea como objeto crear un sistema nacional de asistencia social que coordinará la prestación de los servicios de asistencia pública y privada; definir las facultades y atribuciones del DIF y establecer mecanismos para la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno y las instituciones privadas</p> <p>El PRD deberá analizar el impacto que tendrá esta ley en los sistemas de asistencia social de las entidades federativas, ya que este ordenamiento, sin ser una ley general, sujeta el ejercicio de las facultades de los estados y municipios a las disposiciones de este ordenamiento</p> <p>Está en estudio por el Área</p>

RELACIONES INTERNACIONALES

Tema	Comentario
<p>Voto de los mexicanos en el extranjero</p>	<p>Existen un total de 14 iniciativas y un punto de acuerdo al respecto presentados en ambas cámaras del Congreso</p> <p>Se propone para el mes de enero la revisión, elaboración de cuadros y estudio de las iniciativas y propuestas del PRD; en el mes de febrero, la discusión política en el PRD con organismos de migrantes</p> <p>Asunto señalado, también, por la Coordinación de Política Interna y Reforma del Estado en el marco de la reforma electoral</p>
<p>Solución del problema de los exbraceros. Creación de un fideicomiso que administre el fondo de contingencia para el apoyo a los exbraceros</p>	<p>Iniciativa presentada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diputado Sergio Acosta, del PRD, el 29 de abril de 2003, que abarca el periodo 1942-1966, turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público (sin dictaminar) • Diputado José Carlos Luna Salas, del PAN, el 9 de julio de 2003, que abarca el periodo 1942-1946; turnada a las comisiones de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios y Hacienda y de Crédito Público (sin dictaminar) • Diputados integrantes de la Comisión Especial para darle Seguimiento a los Fondos Aportados por los Trabajadores Mexicanos Braceros, el 30 de abril de 2003, que abarca el periodo 1942-1946; turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público (sin dictaminar) <p>Exciativa presentada por el diputado Manuel Camacho Solís, del PRD, a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados el 11 de febrero de 2004</p>

RELACIONES INTERNACIONALES

Tema	Comentario
<p>Participación de la Cámara de Diputados en la negociación de los tratados comerciales</p>	<p>El Área propone su revisión en el mes de enero, y en febrero el cabildeo para que en el segundo periodo de sesiones del primer año sea aprobado</p> <p>Minuta del Senado de la República con proyecto de Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, aprobada a partir de la iniciativa presentada por la senadora María del Carmen Ramírez García, del PRD, el 26 de abril de 2001; recibida en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2002, y turnada a las comisiones unidas de Economía y de Relaciones Exteriores</p> <p>Además, en la Cámara de Diputados se han presentado las siguientes iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diputado Martí Batres Guadarrama, del PRD, el 9 octubre de 2001, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; sin dictaminar • Diputado Jaime Cervantes Rivera, del PR, el 29 de abril de 2003, turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Relaciones Exteriores; sin dictaminar • Diputado Enrique Martínez Orta, del PRI, el 28 de abril de 2003, turnada a las comisiones de Relaciones Exteriores y de Puntos Constitucionales; sin dictaminar • Diputado José Soto Martínez, del PRI, el 24 de abril de 2002, turnada a las comisiones de Relaciones Exteriores, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Seguridad Pública; sin dictaminar • Diputada Norma Patricia Riojas Santana, del PSN, el 11 de abril de 2002, turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Relaciones Exteriores <p>El Área propone que en el mes de enero se revisen las iniciativas, y en febrero se realice el cabildeo para que en el mes de marzo se presenten modificaciones a la minuta</p> <p>El Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente también la ubica como prioritaria</p>

Tema	Comentario
<p>Derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corte Penal Internacional • Reformas del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (facultades y obligaciones del presidente de la república) 	<p>Existe una minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional (recibida el 14 de diciembre de 2002 y turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos</p> <p>También es prioridad del Área de Política Interior y Reforma del Estado Se propone su aprobación en el segundo periodo del primer año legislativo</p> <p>Existe Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIX-M al artículo 73 y reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales el 6 de noviembre de 2003</p> <p>Además, en la Cámara de Diputados se han presentado las siguientes iniciativas relacionadas con el tema:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diputado Ricardo Tarcisio Navarrete Montes de Oca, del PAN, el 30 de abril de 2002; turnada a las comisiones de Relaciones Exteriores y de Puntos Constitucionales; sin dictaminar 2. Diputado Augusto Gómez Villanueva, del PRI, el 18 de marzo de 2003; turnada a las comisiones de Relaciones Exteriores y de Puntos Constitucionales; sin dictaminar 3. Diputada Concepción Salazar González, del PVEM, el 25 de octubre de 2001; turnada a las comisiones de Relaciones Exteriores y de Puntos Constitucionales; la Comisión de Relaciones Exteriores ya tiene proyecto de dictámenes 4. Diputado Jaime Cervantes Rivera, del PT, el 29 abril de 2003; turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Relaciones Exteriores; sin dictaminar

RELACIONES INTERNACIONALES

Tema	Comentario
	<p>5. Diputado Enrique Martínez Orta, del PRI, el 28 abril de 2003; turnada a las comisiones de Relaciones Exteriores y de Puntos Constitucionales: sin dictaminar</p> <p>6. Diputado José Soto Martínez, del PRI, el 24 de abril de 2002; turnada a las comisiones de Relaciones Exteriores, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Seguridad Pública: sin dictaminar</p> <p>7. Diputada Norma Patricia Riojas Santana, del PSN, el 11 de abril de 2002; turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales y de Relaciones Exteriores</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de Estambul 	<p>El Área propone que se aborde el estudio de la minuta y de las iniciativas en el segundo período de sesiones</p> <p>El Área preparará una iniciativa</p> <p>El Área promoverá su aprobación para el segundo periodo de sesiones del primer año legislativo</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Paquete presupuestal (consulados) 	<p>Se revisaría la iniciativa que, en su momento, presente el Ejecutivo</p> <p>El trabajo se desarrollaría a partir de la presentación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005</p>

Tema	Comentario
<p>Reformas constitucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos • Pensión alimentaria para adultos mayores • Sistema de justicia y computación de penas • Relaciones internacionales 	<p>Modificar la denominación que actualmente tiene el capítulo primero del título primero, para quedar como "De los derechos humanos", incluyendo los contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México</p> <p>Incorporar en la Constitución, como derecho humano, el derecho a la cultura</p> <p>Incorporar en la Constitución el derecho a una pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 años</p> <p>Reformar el artículo 18 de la Constitución para establecer el trabajo como obligatorio en los centros de readaptación de sentenciados, determinando que 70% de sus ingresos será destinado a sus dependientes económicos, para disminuir los efectos económicos que tiene la aplicación de la pena de prisión en las familias mexicanas cuando ésta recae en quien sostiene a la familia</p> <p>En este caso se retomará una minuta proveniente del Senado</p> <p>Reformar el artículo 21 para reconocer amplia y abiertamente la jurisdicción internacional</p>

Tema	Comentario
<ul style="list-style-type: none"> • Control y rendición de cuentas • Derecho a la información y transparencia • Reforma metropolitana 	<p>Reformar la fracción IV del artículo 74 para que el Ejecutivo Federal envíe con mayor antelación el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados y establecer mecanismos para el caso de su no aprobación</p> <p>Reforma constitucional para crear el Senado local</p> <p>Reforma del artículo 135 para que la Asamblea Legislativa forme parte del Poder Constituyente Permanente</p> <p>Dar atribuciones a la Cámara de Diputados para la aprobación de tratados internacionales</p> <p>Facultar al Poder Legislativo para interpretar leyes</p> <p>Reformar el artículo 105 para ampliar los supuestos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad así como los sujetos que pueden ejercer tales acciones</p> <p>Reformar los artículos 108, 109 y 110 para que el Ejecutivo Federal pueda ser sujeto de juicio político</p> <p>Crear el Tribunal de Cuentas en sustitución de la Auditoría Superior de la Federación</p> <p>Reformar el artículo 115 para establecer un sistema que garantice el derecho a la información y la transparencia gubernamental, estabilidad y desarrollo un sistema civil de carrera e impulse el control y evaluación del desempeño, así como también permita la utilización de mecanismos de democracia directa tales como el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa popular</p> <p>Reformar el artículo 122, inciso G, para dotar de fuerza vinculatoria las resoluciones y convenios que suscriban las comisiones metropolitanas</p> <p>El Área se propone entregar un paquete de reformas constitucionales, que someterá a consideración de la Mesa Directiva del Grupo Parlamentario y de las otras áreas de trabajo</p>

Tema	Comentario
<p>Reforma a la legislación secundaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de una secretaría de cultura • Reforma procesal sobre justicia alternativa: mediación, conciliación y contrato • Fortalecimiento del Poder Legislativo 	<p>El plazo previsto de entrega es durante el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril de 2004</p> <p>Reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Cultura</p> <p>Revisión y modificación de los códigos conducentes</p> <p>Revisión y actualización de la legislación y reglamentación del Congreso de la Unión y formulación de propuestas legislativas</p> <p>El Área se propone entregar un paquete de reformas a la legislación secundaria, que someterá a consideración de la Mesa Directiva del Grupo Parlamentario y de las otras áreas de trabajo</p> <p>El plazo previsto de entrega es durante el periodo de sesiones ordinarias marzo-abril de 2004</p>

Tema	Comentario
<p>Reformas a la Ley Orgánica del Congreso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equidad de género • Comisión Permanente • Comisiones de la Cámara de Diputados (sustitución de integrantes y asistencia a las reuniones) 	<p>Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 40 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso General, con relación a las competencias de la Comisión de Equidad y Género de ambas cámaras; recibida por la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2003 y turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias</p> <p>Pendiente de discusión en el Área: el Área de Equidad Social la señala como prioritaria</p> <p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 117 y 118 de la Ley Orgánica del Congreso General, recibida el 29 de abril de 2003 y turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; su objeto es precisar el recinto de sesiones de la Comisión Permanente, la integración de su mesa directiva y el procedimiento de elección</p> <p>Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 36, 38, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Congreso General, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; presentada en la sesión de la Comisión Permanente el 25 de febrero de 2004</p> <p>Pendiente de discusión en el Área</p>

Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004 fue impreso en marzo de 2004 en Offset Universal, S.A., bajo el cuidado de Josefina Fajardo Arias. El tiraje constó de dos mil ejemplares.

