Mis huellas profesionales

JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

TOMO II

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Mis Huellas Profesionales

Primera edición, 2018.

D.R. © José Trinidad Lanz Cárdenas

D.R. © Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, México

D.R. © Editor: Impresos TEGA, S.A. de C.V.
por las características tipográficas y de diseño
Emma, Núm. 75, Col. Nativitas,
C.P. 03500, Deleg. Benito Juárez, Ciudad de México.
Correo electrónico: impresostega@gmail.com

Derechos Reservados conforme a la ley
ISBN: 978-607-8087-40-2 Obra completa
ISBN: 978-607-8087-43-3 Tomo II

Sitio web: www.iapem.mx

Facebook: IapemAC

Twitter:@IAPEM

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos, sin la autorización expresa y por escrito de los editores, en los términos previstos por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Toluca de Lerdo, Estado de México

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

El Poder Legislativo: discursos e intervenciones

Capítulo I
H. Cámara de Diputados

I.	Debate sobre la elección del presunto Diputado Miguel Montes García	15
II.	Defensa de la Diputación del Ingeniero Gonzalo Martínez Corbalá	19
III.	Argumentación del dictamen sobre la elección presidencial	25
IV.	Voto de censura, interpelación y voto de confianza	29
V.	Discusión sobre reformas al *Código Penal*	35
VI.	Debate sobre el contenido y naturaleza de las discusiones en un periodo extraordinario de sesiones	43
VII.	Debate sobre los tiempos y las verdades discutidas de acuerdo con la convocatoria del periodo extraordinario de sesiones	51
VIII.	Motivación de la Reforma Electoral	55
IX.	Periodo extraordinario: discusión en lo particular de la reforma al artículo 41 constitucional	59
X.	Réplica al PRD sobre juicio político al expresidente de la República	67

XI.	Iniciativas de reformas a la *Ley Orgánica* y *Nuevo Reglamento del Congreso*	71
XII.	Debate sobre interpretación del artículo 93 constitucional	77
XIII.	Asunto Taxco, improcedencia de argumentos ajenos a las facultades de la Comisión Permanente	83
XIV.	Debate sobre supuesta privatización de PEMEX	89
XV.	Intervención respecto a la designación de un representante del presidente de la República ante el Papa	97
XVI.	Debate sobre el juicio político de José Francisco Ruiz Massieu	109
XVII.	Intervención sobre el dictamen del cómputo de aprobación de las Legislaturas de la reforma constitucional en materia electoral	121
XVIII.	Comisión Permanente, segunda intervención de la gobernabilidad sobre el mismo tema	129
XIX.	Propuesta de la presidencia en relación al llamado de Diputados suplentes	133
XX.	Intervención sobre comparecencias de funcionarios del poder Ejecutivo	139
XXI.	Intervención a favor del COFIPE en lo general	143
XXII.	Intervención sobre la reforma del COFIPE en discusión en lo particular	151
XXIII.	Intervención sobre la comparecencia del director de PEMEX	157
XXIV.	Intervención sobre el Padrón Electoral	161
XXV.	Intervención sobre el dictamen del retiro voluntario del Lic. Carlos del Río Rodríguez de su cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	165
XXVI.	Defensa del Dictamen de designación del Lic. Santiago Oñate Laborde como Embajador de México ante la OEA	169

Capítulo II
H. Cámara de Senadores

XXVII.	Problema electoral de Huejotzingo, Puebla	175
XXVIII.	Intervención en la relación a la existencia de la Comisión Permanente	183
XXIX.	Intervención respecto a la desincorporación de la Petroquímica de PEMEX	185
XXX.	Intervención respecto a la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para intervenir en asuntos electorales	195
XXXI.	Reforma a los artículos 16, 20 y 21 de la Constitución General de la República	201
XXXII.	Intervención en ocasión del deceso de la Lic. María Lavalle Urbina	213
XXXIII.	Debate sobre la *Ley contra la Delincuencia Organizada*	219
XXXIV.	Reforma a tres artículos de la *Ley Reglamentaria del Petróleo en materia de Petroquímica Básica*	231
XXXV.	Intervención respecto a la sustitución de policías por militares	239
XXXVI.	Protección constitucional a Diputados y Senadores	257
XXXVII.	Comparecencia del Secretario de Gobernación	261
XXXVIII.	Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, en Morelia, Michoacán	269
XXXIX.	El arraigo y la *Ley de Amparo*	275
XL.	Defensa de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación	291
XLI.	Intervención sobre la reforma constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos	299
XLII.	Intervención sobre un dictamen en pro de la Ciudad de México	307
XLIII.	Proyecto de dictamen de la reforma constitucional en materia indígena	215

Capítulo III
Iniciativas legislativas

XLIV.	Reformas al Poder Legislativo	423
XLV.	Reformas y adiciones a la *Ley Orgánica del Congreso General*	501
XLVI.	*Reglamento Interior* y *Reglamento de Debates del Congreso de la Unión*	531

SEGUNDA PARTE

Teoría y praxis de la Administración Pública y el Control Interno

I.	Fortalecimiento municipal, plebiscito o referéndum	581
II.	Razones que justifican una reforma al 115 constitucional	585
III.	La supuesta amnistía de la nueva *Ley de Responsabilidades*	589
IV	Análisis de la naturaleza jurídica del Nacional Monte de Piedad	601
V.	El control en el Sector Paraestatal	641
VI.	El fuero o protección constitucional de los Senadores y Diputados	663
VII.	Exposición de motivos de la iniciativa de reforma y adiciones al artículo 115 constitucional	681
VIII.	Proyecto de reforma y adiciones al artículo 115 constitucional	695
IX.	Las "Leyes de Manú" en el *affaire* Díaz Serrano	703

TERCERA PARTE

El Poder Judicial de la Federación: ponencias, votos particulares y legado

Capítulo I

Controversia de límites entre Campeche y Quintana Roo

I.	Controversia Constitucional Núm. 9/97	721
II.	Límites de Campeche: historias y controversias	741
III.	Controversias de límites promovidas por Quintana Roo	767
IV.	Conflicto de límites: propuestas y alternativas de solución	771
V.	Resumen de acuerdos de los Secretarios de Gobierno, para plantear a los Gobernadores de la península, Hacienda Teya, Mérida, Yucatán	775
VI.	Nota Informativa sobre el conflicto de límites promovido en contra del Estado de Campeche por el Estado de Quintana Roo	777
VII.	Comentarios a la iniciativa de la *Ley Reglamentaria de la reforma constitucional en materia de límites entre las Entidades Federativas*	781
VIII.	Comentarios sobre la controversia pendiente con el Estado de Quintana Roo	783

Capítulo II

Votos particulares en la Suprema Corte de Justicia

IX.	Palabras al presidir por segunda vez la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	789
X.	Voto Particular en relación con la constitucionalidad de la *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado*	795

XI.	Voto Particular en relación con la constitucionalidad de la *Ley de Ingresos del DF* y artículo 535 de la *Ley de Hacienda del DF*	827
XII.	Voto Particular en relación con la constitucionalidad de la *Ley de Hacienda Municipal del Estado de México*	851
XIII.	Voto Particular en relación con la constitucionalidad de la *Ley de Expropiación del Estado de Sinaloa*	875
XIV.	Proyecto de Resolución de la Contradicción de Tesis 17/91 entre la sustentada entre el Primer Tribunal Colegiado en la materia civil del Tercer Circuito y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia del Primer Circuito (materia de posesión en el Amparo)	887

Mis huellas profesionales

PRIMERA PARTE

El Poder Legislativo:
discursos e intervenciones

Mis huellas profesionales

CAPÍTULO I

H. Cámara de Diputados

I. DEBATE SOBRE LA ELECCIÓN DEL PRESUNTO DIPUTADO MIGUEL MONTES GARCÍA

Agosto 20 de 1988

Con la venia del señor presidente; señores presuntos legisladores, esperando que no repitan los bochornosos acontecimientos del 15 y de ayer, pues entonces nos podemos quedar en eternos presuntos diputados.

Antes de comenzar, quisiera en un acto de justicia hacer una rectificación en relación con anteriores dictámenes. Se ha afirmado que no fueron suscritos por el representante del Frente Cardenista, Ingeniero Gómez Villareal; hay un error, toda vez que fueron debidamente firmados por el señor Ingeniero, probablemente su firma este algo encimada al respecto, lo cual puede ser ratificado por el propio suscrito.

Esto hace propicia la ocasión, para rendir "honor a quien honor merece". En el seno de la Segunda Comisión, que bajo mi responsabilidad se encuentra trabajando, han actuado caballeros, el digno representante del Partido Acción Nacional, Licenciado Juan Miguel Alcántara y el no menos digno y respetuoso, Ingeniero Jorge Gómez Villarreal.

Pero lo que verdaderamente sorprende, es que por el contrario de lo sucedido en la Comisión en la que prevaleció el trato de caballeros, ahora se den bochornosos acontecimientos en la tribuna.

Voy a invertir el orden de los factores, se ha hecho una espectacular presentación de boletas, pero lo que no dijo el preopinante, de dónde las sacó y en dónde las mandó a hacer.

Hay situaciones tan burdas que no solamente lastiman la verdad, sino hasta a una simple inteligencia. No pueden dejarse boletas tiradas al azar para que a propósito las vea la oposición. En todo caso, dichas boletas debieron haber estado numeradas y confirmadas por las casillas correspondientes.

Respecto a la afirmación hecha por el miembro del partido preopinante sobre manipulaciones en las casillas, me permito citar cifras: son 123 casillas, de las cuales 108 tuvieron representantes de todos los partidos; solamente hubo una casilla cero, en donde precisamente ganó el Partido de Acción Nacional (PAN); son dos casillas en donde exclusivamente intervino el representante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y ocho de todos los partidos. Es extraño que se aduzcan ahora circunstancias con las cuales se demostró plena conformidad en el texto de los documentos públicos provenientes de las casillas.

Es curioso también que en vez de hablarse aquí de la elección de un distrito y de un diputado de mayoría relativa con su suplente, como simple argumento espectacular se venga a hablar de la elección presidencial que no corresponde analizar en este momento.

En el seno de la Comisión se analizaron detenidamente todos los documentos con caballerosidad, paciencia y atingencia, tanto por el representante del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) como por el representante del Partido Acción Nacional.

Los cambios semánticos resultan interesantes en este Colegio Electoral. Se habla constantemente de Colegio y alguno de los diputados hizo alusión a su concepto auténtico, como cuerpo integrado por gente, pero le faltó decir algo que debe ser importante, "gentes de la misma dignidad", y omitió referir que por Colegio también se entiende centro de enseñanza y de cultura, lo que ha faltado en las diferentes reuniones, tanto en las anteriores como en la presente.

Se ha abusado también de la tribuna atacando a la etimología de la palabra, tal vez por ignorancia, pues se habla de tribuna como si se tratara propiamente de tribus primitivas y no de un sitio propio para las actividades parlamentarias. Se ha cambiado también la semántica.

Y si subo el tono de la voz, solamente lo hago para que me oigan, porque los compañeros de las galerías parece que no quieren que me oigan; aunque retiro la palabra, esos señores no son mis compañeros, a mis compañeros yo tengo el privilegio de elegirlos.

Aquí se nos han hecho diferentes exhortaciones a los miembros del Partido Revolucionario Institucional. Yo quisiera hacer a mi vez una exhortación. Aquí, bajo el apotegma juarista: "respeto". Solamente si se respeta se es respetado, y solamente respetando se adquiere respetabilidad.

Se habla de la verdad, y se insiste sobre ella por los miembros de la oposición. Pero con sinceridad, con honestidad cabe decir a dichas personas: "No es lo mismo querer que la verdad esté de nuestra parte que con verdadera dignidad, honestidad y valor, querer estar por nuestro lado, del lado de la verdad".

Resulta pertinente recordar que este dictamen fue aprobado por el representante del Frente Cardenista sin ninguna reserva, y que el representante del Partido Acción Nacional hizo reservas por simples dudas procesales. Resulta extraño que lo que ha sido analizado con criterios, no de los que repetidamente se habla y se vienen a mencionar aquí, sino con criterios que los representantes de la comisión hemos manejado: justicia, honestidad y apertura.

Resulta pertinente en este caso como en otros, hacer alusión a la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL). Resulta pertinente porque hay cinco quejas en este caso y, sin embargo, no se han respetado los criterios de dicho Tribunal en esta tribuna, inclusive se han hecho en los días anteriores algunas alusiones que ofenden el criterio y la integridad de los magistrados de dicho órgano electoral.

Durante años y en repetidas ocasiones, los diferentes partidos políticos plantearon la existencia de un necesario tribunal, y cuando éste fue creado, cuando este tribunal existe, cuando este tribunal resuelve como ahora de acuerdo a derecho, y desecha dichas quejas, entonces el tribunal no sirve, porque lo que resolvió los perjudica.

Qué razón tenía Sor Juana: "Qué humor puede haber más raro, que el falto de consejo, él mismo empañe el espejo y siente que no esté claro".

Muchas gracias

II. DEFENSA DE LA DIPUTACIÓN DEL INGENIERO GONZALO MARTÍNEZ CORBALÁ

Agosto 26 de 1988

Futuros pares de la República, presuntos y declarados: dada la secuencia que han venido llevando las tormentosas intervenciones en la tribuna, quisiera iniciar, en paráfrasis de don José Ortega y Gasset en su prólogo a la *Rebelión de las Masas*, que "no espero grandes resultados de mi intervención, puesto que sólo constituye un asomo de serenidad en medio de la tormenta".

Hay que hacer unas puntualizaciones serias. Se ha dicho de manera recurrente y algunas veces hasta delirante, que estamos ante una mayoría exigua y mecánica.

Es cierto que se trata de una mayoría mecánica; pero es una mayoría mecánica animada fundamentalmente por la cortesía, el respeto y la urbanidad a los adversarios, puesto que en 28 casos que van hasta la fecha, la mayoría priista ha respetado las decisiones, y no ha abusado de los adjetivos ni de los adverbios, como se han observado del otro lado. La mecánica está animada por el respeto y la urbanidad (aplausos nutridos).

En relación con la mayoría exigua es pertinente hacer notar que estamos discutiendo casos de mayoría relativa, y la mayoría relativa, en todas partes del mundo, por antonomasia es exigua; no estamos ante mayoría absoluta ni de unanimidad. La mayoría por unanimidad y la mayoría absoluta se perdieron en el arcón del tiempo y fue don Francisco I. Madero en la primera *Ley Electoral* de 1911 el que estableció el principio de mayoría relativa.

Se ha hablado demasiado en esta tribuna, en un pretendido debate parlamentario. Hago un llamado a la cordialidad. No puede ser

debate parlamentario aquel que no usa la inteligencia para la búsqueda de la verdad, sino solamente la denostación y la injuria para degradar a los candidatos.

Es pertinente evocar al respecto a Pio Baroja, cuando decía que "no todo en la vida es absolutamente objetivo; también se guía por la subjetividad", y en este caso, refiriéndonos concretamente a la personalidad del presunto diputado don Gonzalo Martínez Corbalá, resulta indudable su personalidad. Es un hombre progresista y liberal, como ya ha sido calificado con anterioridad; con un currículum que constituye un privilegio para que un pueblo pueda elegirlo como representante.

No se trata de establecer metáforas ni comparaciones, pero si lo hacemos en este caso, advertimos un currículum impresionante, no con una breve Embajada, sino con quince Representaciones Diplomáticas en el extranjero, condecoraciones y labores académicas de diferente índole, con una vida pública de plena vocación de servicio y honestidad, frente a un currículum de su contrario cuyo mayor nivel es haber sido *boy scout*.

En muchos casos, se ha abusado de los adjetivos y de los adverbios. El primer preopinante en contra habló de ridículo, de inmoral, de fraudulento, de escandaloso y otra caterva de adverbios (aplausos y protestas). En las calificaciones gramaticales, para los que no lo saben, el adjetivo califica al sustantivo y el adverbio califica al verbo (risas y aplausos). Se ha hablado de la necesidad de elevar el nivel de este debate; yo los exhorto compañeros a que lo tratemos de hacer, usemos la lógica y usemos el derecho; y en relación con ello, me voy a permitir hablar en lenguaje más lógico que jurídico.

Se ha abusado de una manera irrefrenable de los distintos sofismas o paralogismos; el sofisma cuando lleva mala intención; el paralogismo cuando sólo lleva inadvertencia, pero ambos son falacias, es decir, faltas a la verdad. Se incurre en falsa generalización, por ejemplo, en donde cuando dos personas se dice que hacen algo se pretende que todos lo hacen igual, (*vgr.* si en este momento algunos del PAN no me respetan, en una falsa generalización podría establecer yo que ninguno me respeta y eso no es cierto).

Se ha abusado de la petición de principio, al dar por probado y por demostrado lo que se trata de probar precisamente; se ha abusado del falso consecuente en donde se hace una afirmación y de ella se pretende establecer una consecuencia casi ya acreditada. Otro sofisma del cual se ha abusado es el círculo vicioso.

Veamos concretamente los cargos aducidos en el caso.

Se habló aquí de un fraude que se preparó antes de las elecciones y para ello se dijo que se remitieron miles de cartas y que se devolvieron por correo; luego se emitió fraude. Falso consecuente de tal antecedente. Se habla de afirmativa de triunfo por el simple hecho, en una petición de principio, de sostenerlo. Se habla del rechazo de representantes sin prueba alguna que lo apoye; se habla de que votaron muertos, por el simple hecho de que existían actas de defunción sin demostración de que votaron. Se habla de una negativa de un juez a actuar, sin probar tal negativa.

Se utilizan además el chantaje emocional y el chantaje político.

Señores: eso no es debate parlamentario.

Se habla de una presunción del 80 al 97 por ciento, los que chocan con los resultados que se aprecian en el expediente ya que en el medio rural solamente se llegó a un promedio del 52 por ciento.

Se dice que hay una falta de residencia del señor Martínez Corbalá, olvidando que aún es Senador por la República y por tanto ha tenido y tiene legal residencia en todo el Estado de San Luis Potosí, cuando menos desde hace seis años.

Se habla y se pide una contestación del por qué emigran a los Estados Unidos los campesinos. Sobre esto, en debida respuesta, me permito invocar la conciencia de los explotadores, ganaderos y comerciantes, que desde luego no pertenecen al Partido Revolucionario Institucional y los que no permiten que esas gentes se desenvuelvan y tengan que emigrar por necesidad a otras latitudes, así como que los campesinos saben de la labor social y todas las promociones y apoyos que reciben del gobierno.

Se habla de una breve Embajada en Chile; pero lo que no se mencionó fue la actuación patriótica del Embajador Martínez Corbalá, en una auténtica defensa de los derechos humanos rescatando a los perseguidos de un régimen opresor, precisamente en Chile, cuando la caída del gobierno en el país hermano.

Se habla de que el Senador Martínez Corbalá no tiene arraigo entre los campesinos; pero no se menciona toda la profunda labor de desarrollo y gestión que se hizo por Martínez Corbalá quien apoyó constante y directamente a los campesinos; no se menciona ni se enfatiza que el adversario jamás visitó una comunidad indígena y por su propia admisión, sólo se concretó por todos actos de campaña a enviar cartas por correo.

Muchas son las cosas que podríamos seguir enumerando. En el tema lógico y jurídico estoy refutando los sofismas, compañero; entraremos ahora al campo del derecho.

La queja se promovió por quien no tenía representación legal. Un preopinante en una de las primeras sesiones nos habló del maestro de la Escuela de Viena, del gran Hans Kelsen; nos habló de lo que son las pruebas, nos dio un principio de elevación de este debate que después, lamentablemente, ha ido descendiendo.

La legitimación procesal activa, para todos los que somos abogados, se sabe que es un elemento indispensable para el ejercicio de una acción, y en este caso la queja fue interpuesta por quien no tenía legitimación para promoverla. Resulta injusto pues que se impute al TRICOEL desechar una queja que fue promovida por quien carecía de todo interés jurídico para intentarla.

Los romanos decían *dura lex, sede lex*; el *Código Federal Electoral* en este caso ha sido aplicado con correcto criterio y tranquilidad de conciencia por las razones subjetivas y objetivas que motivaron plenamente la emisión del dictamen, el cual pido que sea avalado y confirmado.

Solamente me resta hacer como una final exhortación, distinguidos pares de la República lo siguiente: vamos a trabajar en una Legisla-

tura que espera mucho de esta Nación; seamos congruentes con el pensamiento en este sentido del gran Renán, cuando afirmaba:

"Tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente; haber hecho juntos grandes cosas, querer hacer otras más; he aquí las condiciones esenciales para ser un pueblo […] En el pasado, una herencia de glorias y remordimientos; en el porvenir un mismo programa que realizar […] La existencia de una nación es un plebiscito cotidiano".

Muchas gracias.

III. ARGUMENTACIÓN DEL DICTAMEN SOBRE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1988

Septiembre 9 de 1988

Con la venia del señor presidente, Honorable Asamblea:

Espero durante mi intervención no subir mucho los decibeles, para no lastimar sus oídos, porque tal parece que algunos preopinantes, ante la carencia de razones de peso específico tratan de introducirlas en la mente a través de estridencias acústicas.

Me referiré concretamente a lagunas imputaciones que se han hecho en relación con el dictamen de la calificación de la elección presidencial:

Rechazo, desde luego, que no sea auténtico y que se le pretenda identificar con la etiqueta de un *pseudo* dictamen. Me solidarizo en este sentido con la autorizada opinión del maestro Antonio Martínez Báez, expresada hace unos momentos y afirmo que se trata de un estudio hecho a conciencia.

Rechazo categóricamente la imputación injusta de que se trata de un documento hecho fuera de este recinto en donde radica la soberanía popular. Es un estudio que se hizo en esta Cámara conjuntamente por algunos muy calificados compañeros e independientemente de las discrepancias de opiniones sobre su posible valor legal, manifestadas por algunos diputados de la oposición, lo cierto es que entraña un esfuerzo intelectual, producto de desvelos, congruente con lo expresado por los propios partidos de oposición cuando se creó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales por la concertación de los grupos parlamentarios, como algo urgente.

Rechazo que en este trabajo haya sido producto de la influencia, como se dijo aquí, de un politólogo (Manuel Camacho Solís), del cual

se leyó fuera de contexto, una frase escrita hace años. Rechazo que en el mismo se utilicen argumentos *legaloides*, resultando curioso que se califiquen así cuando los usa el PRI, pues cuando los mismos argumentos se usan por los demás entonces sí sean considerados legales.

Rechazo que se esté ante un procedimiento viciado. El procedimiento ha sido respetado exactamente en los términos de la legislación aplicable. En cuanto a que no se permitió ver los expedientes a los diputados opositores, me remito a lo ya expresado y demostrado de manera brillante por mi compañero, el diputado López Moreno.

En cuanto a la comisión y la subcomisión planteadas, es decir, a la pretensión de que para que una comisión pueda avanzar se crearen tantas comisiones o subcomisiones como tareas tuvieran que hacerse, llegaríamos en una comisión al infinito, con lo cual no podría haber avanzado jamás esta delicada responsabilidad.

Rechazo la confusión producida en esta Tribuna, entre lo que es el Colegio Electoral y lo que es la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Una cosa es elaborar un dictamen por esta última que no es una decisión, sino una propuesta para que sea el Colegio Electoral el que tome la decisión, y otra cosa es la decisión misma, que tendrá que darse en ejercicio de la voluntad representada por todos los respetables diputados que integran esta Legislatura.

Rechazo la imputación hecha de que no se descontaron los votos que fueron nulificados por el TRICOEL, para lo cual remito a la lectura de las partes consideratívas del dictamen, en donde no solamente se descontaron los números de votos que fueron considerados por el Tribunal en 21 expedientes, sino en otros expedientes más que la Comisión de Gobernación, por principios de justicia y de equidad procesal, de *motu proprio*, también analizó y descontó.

Rechazo la imputación de que se les negó a los diputados de oposición el uso de la palabra, y para este efecto, me remito exclusivamente a la lectura de las versiones estenográficas que ya se han hecho anteriormente aquí, de las que se advierten claramente las numerosas intervenciones de los diputados de la oposición y de las

reiteradas veces que hicieron uso de la palabra en el seno de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Rechazo la interpretación que se ha hecho de las diferencias de las instituciones (Cámara de Diputados y Colegio Electoral); acepto las diferencias en cuanto a los tiempos, pero el Colegio Electoral y la Cámara de Diputados son lo mismo. Solamente el Colegio es una investidura que adquiere la Cámara para poder ejercer sus delicadas responsabilidades. La Constitución utiliza la expresión de que se erige en Colegio Electoral, y erigirse es levantarse hacia una dignidad que le corresponde para el ejercicio de una función importante, y no es la única expresión que en este sentido utiliza la Constitución.

Lamento que el compañero que expresó aquí esa equivocada interpretación no hubiese estado en el seno de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en donde se discutió hasta la saciedad este problema y se habló de cómo se erige también la Cámara de Diputados en Jurado de Procedencia para los juicios de tipo político y de desafuero y cómo se erige el Senado en Jurado de Sentencia para los juicios políticos. Una cosa, lo repito, es la institución y otra cosa es el órgano; pero este no se desdobla, solamente se eleva en dignidad para ejercer esta delicadísima función.

Rechazo las imputaciones hechas sobre la carencia del valor de las actas de los Comités Distritales. En este sentido se ha pretendido incurrir en una bizantina interpretación entre la fracción cuarta del artículo 301 del *Código Federal Electoral*, olvidando que el artículo 300 tiene algo similar respecto a las diputaciones, y que la expresión que utiliza el Código Electoral es que los paquetes se mandan a la Cámara para salvaguarda y depósito.

Rechazo la imputación de que las actas al carbón carezcan de valor, porque aun siendo al carbón, estando firmadas y selladas, siguen siendo plenamente documentos públicos en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por último, y refrendando la opinión de mi querido maestro don Antonio Martínez Báez, externada en momentos anteriores en relación

con la duda que se ha sembrado por los partidos de oposición a nivel nacional, creo que debe complementarse con la afirmación de que al respecto se está ante una actitud enfermiza que podría calificarse como: "El síndrome del fraude".

IV. VOTO DE CENSURA, INTERPELACIÓN Y VOTO DE CONFIANZA

Octubre 11 de 1988

Con la venia del señor presidente: Durante un prolongado debate se ha insistido sobre determinadas circunstancias que vale la pena reflexionar. En diversos momentos se han pretendido introducir en el debate de esta Cámara.

Se ha hablado con insistencia de tres instituciones, así se ha hablado en esta Cámara de la *interpelación*, del *voto de confianza*, y con más insistencia hace unos momentos del *voto de censura.*

Creo que "el derecho de la mayoría es cuando menos a tener una minoría de intervenciones en la tribuna".

Estábamos hablando de la *interpelación* y del *voto de censura* al cual se ha hecho tanta insistencia en intervenciones de algunos diputados que me han precedido en el uso de la palabra, también se ha hablado de *voto de confianza*.

Señores diputados: ¿Qué sucede en esta tribuna sobre el particular? No existe en el derecho público mexicano ninguna de estas tres instituciones.

Convoco a todos los diputados opositores a que precisen en que disposición de alguno de los reglamentos de la historia del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se habla de interpelación, de voto de confianza o de voto de censura, que son instituciones propias de un régimen puramente parlamentario.

La interpelación de que tanto se ha hecho gala no existe en el derecho público nacional; no existe más que en el derecho privado, y si mi memoria no me traiciona, está previsto en el artículo 2080 del *Código Civil*, en relación con la fecha del cumplimiento de determinadas obligaciones pecuniarias.

No existen pues en el derecho público mexicano estas tres instituciones con las que nos están queriendo llevar insensible y paulatinamente a un régimen parlamentario sin modificar básicamente nuestro régimen jurídico-político. Nuestra Constitución establece categóricamente que somos un sistema jurídico-político diferente. ¿De dónde hablar entonces de voto de confianza o de voto de censura, o de interpelación?

¡Tantas veces se ha utilizado en esta tribuna por los compañeros de la oposición el argumento de la legalidad!

Pues bien, señores diputados asumamos por vez primera el argumento de la legalidad.

La historia de este país no registra más que tres reglamentos del Congreso: 1824, 1897 y 1934 que sigue actualmente, así como la *Ley Orgánica del Congreso de la Unión* de 1979 expedida como consecuencia de la Reforma Política de 1977, que suprimió y derogó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución que establecía la facultad del Congreso de expedir su Reglamento Interior.

En estos ordenamientos jurídico-políticos no se encuentran reguladas aquellas instituciones. Entonces, ¿de dónde interpelación, de dónde voto de confianza, de dónde voto de censura que no existen más que en los regímenes parlamentarios y éste es un régimen presidencialista, de acuerdo con su Constitución? Primero reformemos la Constitución y después acudamos a instituciones que son propias de los regímenes parlamentarios. El único matiz parlamentario que existe sobre el particular se encuentra en el artículo 93 de la Constitución, según sus reformas de 1974 y 1977, que sólo dan el derecho de pedir la comparecencia de los Secretarios de Estado para informar sobre ramos y comparecencias de los directores de los Organismos Descentralizados, así como para nombrar Comisiones Investigadoras mediante mayorías específicamente establecidas en el texto constitucional.

Compañeros diputados: los exhorto a reflexionar sobre lo que es esta Cámara. Es una Cámara de Diputados que forma parte de un Congreso bicameral en donde el ejercicio de sus facultades no es más

que el mandato de la Constitución General de la República y de sus leyes reglamentarias, las que no autorizan este tipo de instituciones. ¿Cómo es posible entonces que se esté planteando el acceso a un voto de censura que sólo existe en los regímenes parlamentarios de cogobierno entre el Legislativo y el Ejecutivo, situación distinta a la nuestra en donde se carece de tal orden de facultades, no sólo en su ejercicio sino en sus objetivos y consecuencias?

El principio de división de poderes que consagra nuestra Constitución es meridiano, no da lugar a interpelaciones de otra índole. Por lo tanto, a nombre del grupo parlamentario del PRI, manifiesto jurídica, constitucional e históricamente, mi negativa y mi oposición a cualquier voto de censura que no quiera emparejar a cualquier régimen parlamentario del mundo.

***

[En la misma sesión, para clarificar la discusión parlamentaria]

Con la venía del señor presidente; Honorable Asamblea: Quisiera referirme a la pregunta que hizo el diputado Luján, y en este sentido, contravendré mi costumbre de no referirme específicamente a nadie.

Luján, preguntaba con fundamento en qué se toman determinadas decisiones en materia económica y particularmente respecto a la enajenación de algunas entidades paraestatales. Contesto en los siguientes términos:

Hace 6 años se reformó la Constitución en el capítulo económico. Particularmente quisiera referirme a las reformas a los artículos: 25, 26, 27, 28, 134 y algunos otros correlativos del ordenamiento constitucional.

Por vez primera se adoptó así en el texto constitucional la expresión categórica de las empresas públicas del Estado; se fijaron criterios para evitar colocarse en medidas extremas de las posiciones económicas.

Para tal motivo se adoptaron dos criterios rectores, congruentes con el principio de rectoría económica del Estado que, a pesar de estar

implícito en el texto de la Constitución desde su redacción original de 1917, entró en vigor en el año de 1983.

En cuanto a las empresas públicas se habló de criterios de las áreas prioritarias y de las áreas estratégicas. Las áreas estratégicas que quedaron perfectamente delimitadas en el IV párrafo del artículo 28 constitucional, 13 enunciadas expresamente y con un principio de reserva legislativa para que fuera el Congreso de la Unión el que podía señalar cuáles otras áreas eran estratégicas para la unión.

En cuanto a las áreas prioritarias, en la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, que entró en vigor en el año de 1986, se establecieron bases para que aquellas que no fueran consideradas como tales fueran liquidadas, fusionadas o enajenadas sus acciones.

Se planteaba también con base en qué puede exigirse el cumplimiento de algunas de las obligaciones, sin necesidad de acudir a instituciones de regímenes parlamentarios. Como hacíamos referencia con anterioridad, nuestro régimen constitucional establece claramente el sistema de exigir estas circunstancias, particularmente en el Título IV de la Constitución que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y que regula los cuatro tipos de responsabilidades: las políticas, las penales, las administrativas y las civiles, reguladas dos de ellas por la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, las otras por el *Código Penal* y las demás por el *Código Civil*, y la *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal,* entre otros ordenamientos.

No puede decirse que una actuación al margen de la ley o en contra de la ley pueda permanecer impune en el régimen jurídico mexicano, la Constitución establece con toda claridad cuáles son los caminos y los procedimientos.

Por lo que toca al planteamiento hecho por el diputado Rojas Bernal, se permitió invocar una regla de derecho: "Lo que no está legalmente prohibido se estima jurídicamente permitido". Me permito hacer presente al compañero diputado, contraviniendo también mi norma de referirme específicamente a pares de Cámara en la tribuna, que esta regla de derecho no es aplicable al derecho público, solamente

tiene aplicación en el derecho privado, en lo que se llama el régimen dispositivo del derecho, pero no al régimen oficioso, el cual requiere dentro del sistema de legalidad que rige a todo el territorio nacional, tanto a nivel federal como a nivel estatal que las autoridades solamente pueden hacer y dejar de hacer lo que las leyes y reglamentos específicamente establezcan. Así lo ha interpretado de manera reiterada, inveterada y desde el siglo pasado, nuestro máximo tribunal de la República.

Consecuentemente no puede invocarse una regla de derecho que rige exclusivamente en el derecho privado para aplicar una regla que es innata a las normas del derecho público y consecuentemente resulta totalmente ociosa su invocación e impertinente para pretender fundamentar el voto de censura en el derecho público nacional.

Muchas gracias.

V. DISCUSIÓN SOBRE REFORMAS AL CÓDIGO PENAL

Diciembre 27 de 1988

Con la venia de la presidencia; diputados integrantes de esta Legislatura: ¿acaso debemos cerrar las cárceles y los tribunales, por su ineficiencia para prevenir la delincuencia, y volver de nuevo a la era del garrote y la venganza privada?

Después de los debates impregnados de subjetivismo, quisiera trascender la exaltación de los ánimos y las intemperancias del lenguaje acudiendo a la objetividad que sólo es propia del sereno juicio de la fuerza de la razón y del respeto al derecho.

La ley se ha dicho, no sin asomo poético, es un termómetro en el que conjuntan los afanes culturales de una nación. Indudablemente que la ley como quehacer humano es imperfecta, pero perfectible, así dentro del pensamiento "Orteguiano", la cultura no es más que vida humana hecha cosa, y desde este punto de vista la ley es una respuesta humana a problemas humanos. El ilustre penalista mexicano don Raúl Carrancá Trujillo, sostenía que la ley penal no implica divorcio con el pueblo cuando es dictada democráticamente accediendo a la voluntad popular.

La ley, se ha sostenido, y no debemos cansarnos de repetirlo, es un postulado social, la ley no es causa fundamental, pero sí es un efecto de la sociedad. En este caso (ya se rubricaba por alguno de los preopinantes), el presidente de la República en su mensaje a la Nación hizo un pronunciamiento sobre el particular; dijo que había que responder al clamor de la seguridad nacional y en este sentido ha sido congruente entre el decir y el hacer, al mandar a esta soberanía iniciativas que tratan de responder a la voluntad popular. De esta manera el contenido de esta iniciativa y el dictamen que la apoya, son congruentes igualmente.

Trataré de responder particularmente a algunas de las objeciones fundamentales que se han hecho al dictamen y a la iniciativa, tratando de sacudirme el subjetivismo del lenguaje sensible, altisonante y de más retórica política que jurídica, que hasta el momento se ha utilizado por los oradores que se han expresado en contra del dictamen.

Pero antes debo decir que al hablar de que las leyes una respuesta popular, no me atengo a encuestas de tipo político sino fundamentalmente a encuestas de tipo personal. Me han sorprendido la objeción y oposición que he encontrado en alguno de los compañeros de la Cámara, puesto que en todas las partes en donde me he movido y he pedido una opinión, el pueblo ha dicho: bien, esto es lo que necesita el pueblo mexicano.

En todos los niveles en que lo he preguntado, lo mismo a un modesto taxista que a un alto funcionario, a un ama de casa, que a un industrial, a un obrero o a un profesional, la respuesta ha sido: bien, el Estado está respondiendo al reclamo de la Nación.

Refiriéndome específicamente a una de las objeciones, se ha dicho de manera reiterada que estamos ante una contestación gubernamental y ante un proyecto legislativo simples. Se ha hablado así de simpleza, pero la simpleza y la sencillez, compañeros diputados, deben acompañar a las leyes, pues estas son hechas para el pueblo que no sabe de técnicas refinadas, de criminología o derecho penal.

Me permito apoyar mi dicho anterior en uno de los grandes juristas de la historia: Montesquieu, cuando afirmaba: "El estilo de las leyes debe ser conciso y sencillo. Las leyes no deben ser sutiles, se hacen para gentes de entendimiento mediano, han de estar al alcance de la razón vulgar de un padre de familia sin ser un arte de lógica". Por otra parte, si bien la ley debe cambiar no debe ser innecesariamente, como ya lo sostenía desde el siglo XIII Santo Tomás de Aquino, sino precisamente cuando sea producto del reclamo de la voluntad popular.

Ya en el seno de la Comisión de Justicia se discutía y se hablaba de la tecnificación, de la penología, de la criminología, y actualmente hace uno momentos acabamos de escuchar la policiología, técnicas

que el pueblo no entiende. Lo que sí entiende el pueblo es que reclama mayor rigor para los crímenes proditorios, y ese mayor rigor lo contiene la iniciativa que está sometida a nuestra consideración.

A veces, cuando se tecnifica el derecho, haciéndome eco de la frase de un ilustre exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Mariano Azuela, implica "denegación de justicia"; pues el derecho debe ser sencillo por ser el reclamo de la sencillez del pueblo.

En una de las más bellas obras que los abogados atesoramos en nuestras bibliotecas, conocida universalmente y traducida a varios idiomas, producto de uno de los grandes republicanos españoles, el maestro Osorio, llamada *El Alma de la Toga*, sostenía su prologuista Santiago Sentís Melendo: "Los pueblos con mayor justicia no son precisamente los que más se preocupan por la ciencia del derecho, sino por la realidad de la razón, y no es casualidad que la libertad se haya afirmado donde se ha creído en la substancia del derecho más que en sus sutilezas".

Mencionaré una anécdota sobre el particular, que viene a reafirmar el anterior orden de ideas, sobre la relación o enfrentamiento que siempre ha existido entre los dos sistemas jurídicos del mundo, el consuetudinario de los países anglosajones y el de las leyes escritas propio de los países latinos.

En un célebre debate celebrado hace algunos años en la ciudad de Florencia, se discutía cuál de los dos sistemas era mejor: si el sistema consuetudinario o el sistema del derecho escrito; si el sistema que venía del reclamo directo de las costumbres jurisprudenciales surgidas del pueblo o el sistema surgido de la perfección de los gabinetes de estudio y de la tecnología en el derecho.

Y el gran Piero Calamandrei, ilustre jurista florentino, cortó aquélla histórica discusión con una sola frase: "¿Cambiarían acaso los ingleses su magnífica justicia por las perfectas leyes italianas?". Con esto quería decir que lo importante es la realización de la justicia, supremo valor del derecho, con independencia de la tecnificación de los textos legales y de su mayor o menor perfección.

Me refiero también a la objeción que se ha hecho sobre la carencia de la ejemplaridad. Se ha hablado así que la prisión y las penas enérgicas de prisión no son ejemplares. Me remito en este sentido a la frase con que inicié mi intervención: Si no son ejemplares, entonces hay que cerrar las cárceles, hay que cerrar los tribunales y retornar al garrotismo y a la raíz primitiva del derecho penal, que es la venganza privada. Esto sería caótico, y por tanto inaceptable.

Recuerdo mis estudios de preparatoria, cuando don Eduardo García Máynez, en su clásica obra *Ética*, al ilustrar las distintas escuelas del eticismo, se refería al empirismo como la forma más burda de la ética. Y citaba precisamente este ejemplo: de la existencia de delitos y de delincuentes habiendo cárceles, no podemos sacar como consecuencia que debamos cerrar las cárceles y los tribunales.

Quisiera evocar en este aspecto a uno de los más ilustres juristas del siglo pasado: el gran Ministro de Justicia de don Benito Juárez. Al respecto, don Antonio Martínez de Castro, afirmaba refiriéndose en este caso a la pena de muerte: "Objetase también que por no ser ejemplar es inútil y en prueba de ello se alega que a pesar de su aplicación se continúan cometiendo los mismos crímenes, pero si esa razón probara algo serviría también para proscribir todas las otras penas, pues a pesar de ellas siempre ha habido, hay y habrá delincuentes mientras no cambie el corazón humano; lo posible y lo que el legislador debe únicamente procurar es que las penas sirvan de escarmiento, sino a todos los habitantes, sí al menos a un gran número de ellos".

Esta es la razón que justifica las penas y al derecho penal; más no la única toda vez que aquí en la tribuna con cierto nivel de revelación se ha hablado de las distintas escuelas en la materia; no vamos a discutir sobre cuál de las escuelas dentro de la ciencia del derecho penal es la que debe predominar; si la clásica o positiva, y cuáles sean sus máximos exponentes y la verdadera sustancia de sus doctrinas; lo cierto es que con sencillez debe decirse que el derecho penal trasciende de su raíz primigenia de la venganza privada, tratando de buscar el beneficio colectivo.

Se ha hablado aquí, ayer, hoy y en otras ocasiones, de los derechos humanos de los delincuentes. Es cierto que tienen derechos humanos los delincuentes, pero también lo es que, sobre los derechos humanos de los delincuentes, deben prevalecer los derechos de sus víctimas que también son derechos humanos y los derechos de la sociedad afectada que también son derechos humanos.

Es cierto que, durante épocas aciagas de la historia, hubo penas verdaderamente infamantes y trascendentes; es cierto también que surgió una corriente humaniza dora a través de la obra clásica del Marqués de Beccaría: *Los delitos y las penas*. Es cierto que se han proscrito de casi todos los códigos penales del mundo las penas infamantes y mutilatorias, pero es cierto también que la carrera de la delincuencia ha trascendido a delitos que hace siglos el ser humano ni siquiera se atrevía a pensar.

Tenemos delitos y delincuentes en el medio nacional, que horrorizan al ser civilizado; se han mencionado ya algunos hechos proditorios en algunas partes de la República. Debemos pensar entonces igualmente que las penas que contiene esta iniciativa son una respuesta a un reclamo popular ante tales crímenes proditorios, son la respuesta que la sociedad debe dar a las víctimas de seres infames, para satisfacer sus derechos vulnerados y evitar que puedan tender a satisfacer su afán de justicia por su propia mano.

Volviendo a la naturaleza de las penas y haciéndome eco de brillantes exponentes de las diferentes escuelas, quisiera referirme primero a un pensamiento de Montesquieu y después a los pensamientos de connotados estudiosos del derecho penal.

Los que han explorado sobre la ciencia del derecho, sabrán a quienes me refiero, lo de menos es que pertenezcan a la escuela clásica o a la escuela positiva, lo cierto es que observamos una gran coincidencia en sus opiniones sobre la naturaleza de las penas.

Así Montesquieu decía: "Es esencial que las penas guarden la armonía que deben tener unas con otras, lo que importa es evitar más bien un delito mayor que otro menor, lo más dañoso para la sociedad y lo menos dañoso".

Por su parte el inglés Jeremías Bentham sostenía: "La pena, medio vil en sí mismo que repugna a todos los sentimientos generosos, se eleva hasta el primer rango de los servicios públicos cuando se le considera, no como un acto de cólera o de venganza contra un culpable o un infortunado que ceda a inclinaciones funestas sino como un sacrificio indispensable para la salud común".

El gran italiano Francesco Carrara sostenía: "El mal que recae en el culpable, debe limitarse a las necesidades tutelares, para no caer ni en la tiranía si es excesiva o en la traición a sus propios fines, si es insuficiente".

"El fin primordial de la pena es el restablecimiento del orden externo de la sociedad, de lo que se deduce que la idea de restablecimiento envuelve la corrección del culpable; el nacimiento del sentimiento de seguridad, lo repito, el nacimiento de seguridad en el ánimo de los buenos y una seria advertencia para los inclinados al delito".

Por último, el relevante penalista español Jiménez de Asúa sostuvo: "Defendamos a la sociedad contra el peligro que el criminal representa, mediante procedimientos asegurativos y tutelares, que no excluyen el necesario rigor en algunos casos como la defendemos contra los enfermos peligrosos, contra los dementes, contra los incapaces en general que son temibles para los coasociados".

Además, refiriéndome a otra objeción que se ha hecho respecto a la saturación de las cárceles, cabe mencionar que no resiste el menor análisis lógico, porque no se están introduciendo al campo del derecho penal nuevos delitos, sino solamente formas de los mismos delitos que ya existen previstos, y los cuales solamente se rigor izan en las penas.

No van a saturarse los penales existentes en la actualidad, porque las reformas no son retroactivas en función de lo que establece la Constitución en el primer párrafo de su artículo 14. Tampoco se tratará de otros delincuentes ajenos a los mismos que por ahora delinquen; y por otra parte, este es el primer paso de toda una política criminológica, ateniéndome a la frase del preopinante que me precedió.

Así si ustedes observan el decreto del Presupuesto de Egresos que ha sido sometido a su consideración, podrán apreciar partidas y asignaciones a la Secretaría de Gobernación para construir nuevos penales adecuados y para procesos de readaptación de delincuentes y de menores infractores.

En suma, a nombre de la Comisión de Justicia pido la aprobación del dictamen y de esta iniciativa que implica un considerable avance en la lucha contra la delincuencia y la satisfacción de los ofendidos, pues es una respuesta a los planteamientos populares sobre la seguridad pública, que trata de enmarcar en el derecho los afanes de justicia, de paz y de libertad.

Estos conceptos y valores que fueron ya enmarcados magistralmente en aquel *Mandamiento del Abogado* de Couture, cuando decía el ilustre procesalista uruguayo: "Ten fe en el derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la justicia, como el destino natural del derecho; en la paz, como bondadoso sustituto de la justicia, pero sobre todo en la libertad, sin la cual no hay ni derecho ni justicia ni paz".

Muchas gracias.

VI. DEBATE SOBRE EL CONTENIDO Y NATURALEZA DE LAS DISCUSIONES EN UN PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES

Agosto 29 de 1989

Con la venia de la Presidencia. señores diputados: Cuánta razón tenía el ilustre pensador Platón, cuando afirmaba: "Que, en el campo de las virtudes de un legislador, debía imperar fundamentalmente la cordura".

Después de haber escuchado algunas intervenciones, plagadas algunas de ellas de mayores o menores calificativos, quisiera abordar las ideas en función de la cordura, que es la serenidad y el equilibrio.

No puede haber mayor principio de serenidad y equilibrio que el imperio de la ley. La majestad de la ley debe estar por encima de todas las pasiones.

El ilustre jurista español, acogido por el gobierno de la República, perseguido por una dictadura, don Manuel Pedroso, maestro emérito de nuestra Universidad Nacional y del cual muchos de los abogados aquí presentes abrevamos ciencia y ponderación, afirmó categóricamente que "El Estado sin el derecho es un simple fenómeno de fuerza, y que el derecho sin la efectividad o la eficacia no es más que una simple normatividad declarativa".

Aquí se ha hablado de legalidad; afrontemos pues la legalidad. Y la legalidad se afronta no mencionando simplemente la ley, sino cumpliendo la ley.

Este periodo extraordinario ha sido convocado de manera específica para abordar la adecuación de la normatividad en materia electoral. Sin embargo, cuando se habla de reforma electoral, se abordan

problemas ajenos a ésta. Entonces: ¿Se cumple o no la ley? O se aborda una posición cómoda que podríamos apostillar en una especie de paradoja doble "Cumplamos la ley, pero no la cumplamos", y "no cumplamos la ley, pero si cumplámosla", según corresponda a posiciones, tendencias o fijaciones de los diferentes grupos representados en esta Cámara.

Señalo como diputado que estamos violando la Constitución, que expresamente dice que sólo puede ser materia de un periodo extraordinario el objeto o a la materia para la que fue convocado. Se leyó desde el inicio el decreto de la H. Comisión Permanente sobre la materia de la convocatoria y sin embargo se abordan temas ajenos.

En otra ocasión lo he afirmado y no me cansaré de repetirlo. Se pretende convertir a esta Cámara de Diputados, con toda la majestad que corresponde a su representatividad nacional, en un muro de lamentaciones magnificado a la enésima potencia.

Venimos a hablar aquí compañeros, de reforma electoral y no debemos introducir temas ajenos. El pueblo mexicano espera de la madurez de los miembros de esta Cámara, la concepción de una norma que responda a un crecimiento maduro a su vez, sereno y equilibrado de nuestra democracia.

Se pretende convertir a la Cámara, introduciendo temas de toda envergadura, en "un tribunal de todo y decisión de nada", toda vez que se exponen los problemas y no se toman decisiones; decisiones en las que, por otra parte, por lo ajeno de esos problemas al quehacer competencial de este órgano colegiado, de debe intervenir.

No he visto dentro de las reformas propuestas por los diferentes grupos que vienen a plantear situaciones bajo el estribillo de la conveniencia e importancia nacional, una reforma que pudiera corresponder a ello.

Desde el siglo XVIII existe en Europa, formando parte de las Cámaras legislativas, una institución que se llama "EL OMBUDSMAN", y que a recientes fechas se ha insertado en la legislación española como "defensor del pueblo": Ésta es una institución de evolución, de avance, que recibe y atiende las quejas del pueblo sobre supuestas violaciones

e irregularidades, para permitirle a los cuerpos legislativos dedicarse a su función primordial que es la tarea del hacer de la ley, pero no de redentores gratuitos, generadores de todos los bienes y desfacedores de todos los males, ni tampoco caricaturas grotescas como las que hemos tenido en nuestra realidad nacional con un supuesto redentor u ombudsman criollo llamado Superbarrio. Si se quiere evolucionar en este país y dar la intervención legal y competencial que corresponda en estos asuntos generales y sobre supuestas irregularidades a la Cámara de Diputados, propongamos una reforma madura, introduciendo la figura del ombudsman en nuestras instituciones jurídico-políticas, cuya función debe ser escuchar e intervenir en todo esto que venimos por ahora aquí a comentar, de manera reiterada, dispersándonos así de la materia fundamental legislativa que corresponde al ejercicio de la soberanía de un poder del Estado.

Sin embargo, no puedo permanecer impasible ante una seria de afirmaciones que por infundadas me hacen sentir la omnipotencia ante la desinformación y la esterilidad ante la no aceptación de la razón.

Se ha hablado de CANANEA y se sigue hablando como si fuera una empresa paraestatal. Estamos hablando del régimen legal, y el de este país no le da la característica de *entidad paraestatal*, basta para ello con ver el contenido del artículo 29 de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* y el artículo 30 de la *Ley Orgánica de* NAFINSA.

No son entidades paraestatales, y lo dicen categóricamente ambos preceptos, aquellas empresas en las que intervienen las instituciones nacionales de crédito, con el sólo objeto de fomentar temporalmente y con objeto de desarrollo algunos campos de acción económica. Es cierto que, en una resolución judicial, aquella en la que se declara de quiebra, el Juez comienza diciendo que se trata de una entidad paraestatal, pero vuelvo al estribillo ya comentado, "cumplamos la ley, pero no la cumplamos". Como podemos nosotros, sin facultades en la Cámara de Diputados, con lo que se quebranta el principio de división de poderes, invadir las funciones del Poder Judicial.

En este caso se ha dicho y se afirmó ligeramente que la empresa fue la que declaró la quiebra, pero lo cierto es que la quiebra la declaró

un Juez, no la declaró la empresa y fue a través de un procedimiento judicial establecido en nuestra normatividad vigente, fue un juez concursal a quien legalmente le corresponde decidir sobre este tipo de problemática. Por tanto, no puede invadir el Poder Legislativo a otro poder como es el Poder Judicial. Sólo a través de los procedimientos y de los recursos que establecen las leyes del ramo, pueden impugnarse las resoluciones dictadas en el supuesto que la resolución del juez pudiese estar viciada de ilegalidad.

Se habla también de que no se mencionó en la declaratoria o en la denuncia o en la demanda de quiebra el problema laboral. No es cierto, si vemos la demanda intentada ante el juez concursal. Se habla de una razón fundamental de tipo de desequilibrio en la empresa, entre su activo y su pasivo, y también se menciona a mayor abundamiento el problema laboral, anexando una explicación sobre sus repercusiones económicas en el patrimonio y finanzas de la empresa.

Es cierto que comencé con eso, pero no puedo dejar en el aire afirmaciones totalmente contra la verdad. Y aquí me acojo al pensamiento de Sor Juana, que mencionó don Francisco Ortiz Mendoza, y creo que es aplicable a mi intervención, porque cuando dice o hace algo otro partido, vale, pero cuando lo dice o hace el PRI, entonces no vale, cuando aplican la ley los partidos de oposición, es legal, cuando lo invocamos nosotros, entonces es *legaloide*. Luego entonces tenía razón Sor Juana cuando decía: "Opinión ninguna gana, pues la que más se recata, si no os admite es ingrata y si os admite es liviana". Ésta es la situación.

Para no cansar la atención un poco inquieta de algún compañero diputado, quisiera referirme de una manera muy breve a algunas de las afirmaciones que se hicieron en esta tribuna sobre CANANEA.

Se decía que violaban las leyes laborales. Creo que quien lo afirma, no conoce la legislación y fundamentalmente se ve que quienes lo dicen no son abogados ni están correctamente informados sobre asuntos que son técnicamente jurídicos.

Lo que existe en el caso es la compaginación de dos tipos de juicios, el juicio mercantil de quiebra, que es un juicio concursal, un

juicio universal como así ha sido considerado siempre por la legislación y por la doctrina no mexicana, de todas partes del mundo; y por otra parte el procedimiento de huelga, el cual dentro de su definición legal "es un estado de hecho tutelado por el derecho".

La legislación laboral en cuanto al procedimiento de huelga que se lleva ante una Junta de Conciliación y Arbitraje sólo puede suspender un conflicto económico que se plantea ante los propios tribunales laborales, pero no tiene la menor vinculación con un procedimiento concursal o de quiebra, regulado por la legislación mercantil, y seguido por un juez, que pertenece a la estructura del Poder Judicial.

Pero más aún, la propia ley laboral, nos dice categóricamente en el artículo 434 fracción V de la *Ley Federal del Trabajo*: "El concurso o la quiebra legalmente declarada es causa de terminación de las relaciones de trabajo si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajadores".

Esta es la primera etapa de legalidad en este caso. No voy a discutir el fondo de la resolución del Juez; estoy solamente sustentando una tesis de legalidad. Un Juez en un procedimiento concursal o de quiebra declaró ésta. En este sentido cumplió también lo que nos dice la misma *Ley Federal del Trabajo*, la cual previene en su artículo 435: "En los casos señalados en el artículo anterior (434 fracción V, o sea quiebra) se observarán las normas siguientes: Si se trata de la fracción V, se dará aviso de la terminación a la Junta de Conciliación y Arbitraje para que ésta, previo el procedimiento consignado en el artículo 782 y siguientes que de acuerdo con las reformas de 1980 son los 892 y siguientes, la apruebe o la desapruebe". Es decir, la resolución del Juez en este sentido está sujeta a una homologación en cuanto a la relación laboral por parte de los tribunales de trabajo. Y si advertimos la sentencia declaratoria de quiebra en este caso, en uno de sus puntos resolutivos el Juez ordenó informarle a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para los efectos antes indicados.

Quisiera referirme a otro punto que también fue tocado de manera tangencial: Mexicana de Aviación. No está a discusión si las

áreas estratégicas o prioritarias en la Nación van a ser abandonadas por el Estado, lo único que está a discusión es si una empresa aérea de participación estatal permite el ingreso de capital para sanear sus finanzas y su desarrollo posterior.

Aquí cabría puntualizar algo sobre lo que también se ha hablado en una actitud machacona y perdóneseme la expresión. El problema de la paraestatalidad y de las empresas públicas. Compañeros, esto no es un problema de ideología, es un problema de administración, y lo mismo existen empresas públicas en la Unión Soviética que en los Estados Unidos de América, en donde hay más de 2 mil empresas públicas. No es un problema de ideología ni de política, es de finanzas y de administración. Pensemos qué ha pasado en Francia, que bajo en régimen socialista, a partir de 1985, se ordenó la reprivatización de numerosas empresas inclusive entre ellas 65 bancos nacionales.

¿Qué ha pasado en España, un país socialista también? ¿No se están reprivatizando también algunas empresas públicas? Lo anterior lo cito solamente como ejemplo, compañeros, no es para programar actitudes sino simplemente para negar principios que se machacan como si fueran cuestiones ideológicas. Son cuestiones de administración y fundamentalmente de finanzas. Y eso que no mencioné al padre de los izquierdistas, la Unión Soviética, en donde la Perestroika nos está hablando también de una gran liberalización de los problemas económicos del país.

Ya para concluir, compañeros, quisiera hacer unas ligerísimas reflexiones sobre algo que se ha dicho también insistentemente, la representación proporcional, como si fuera la fórmula mágica, la panacea para la solución de los problemas políticos de un país.

Esto es objetivo, compañeros diputados, la representación proporcional surge en Inglaterra a fines del siglo pasado, y a fines de la Primera Guerra Mundial prolifera en muchos países europeos y fue la causa, no la única, pero tal vez la fundamental, de muchos de los desastres políticos de Francia, al grado que tuvo que regresar al sistema de mayoría.

El sistema de representación proporcional es uno que para su equitativa operación debe combinarse con el sistema de mayorías. Los sistemas de representación proporcional puros han dado mayores problemas que soluciones en los países en los que se han establecido; tenemos el ejemplo actualmente de lo que está sucediendo en España, en donde han tenido que adelantar de acuerdo con su normatividad el proceso de las elecciones.

Esto me permite hacerles una atenta exhortación, señores diputados. Vamos a discutir la reforma electoral, pero vamos a discutirla con cordura, con razones, tal y como ya se dijo aquí en algún otro momento, tratando de escuchar al supremo de los juicios, que es el de la opinión pública nacional. Somos una democracia representativa y a quien corresponde verdaderamente la última decisión es al pueblo mexicano.

Desde este punto de vista termino con una frase que no tiene desperdicio ni en esta ocasión ni en el proceso que vamos a vivir, de un gran jurista francés del siglo pasado: Eugène Pelletan, cuando en su trabajo de los *Derechos del Hombre* decía lo siguiente: "¡La libertad de lo cierto! ¿Y en qué consiste la verdad en política? ¿Quién posee esta verdad? Nadie puede poseerla, como no sea la opinión pública representada por el sufragio universal. Dejemos, pues, a la libertad pleitear delante de su único juez competente, que es la opinión del pueblo. ¿Cómo es posible que ella falle con conocimiento de causa si no oye en su audiencia al acusado y al acusador?".

Muchas gracias.

VII. DEBATE SOBRE LOS TIEMPOS Y LAS VERDADES DISCUTIDAS DE ACUERDO CON LA CONVOCATORIA DEL PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES

Septiembre 21 de 1989

Ciudadanos diputados: Como decía el abate Sieyès: "Queréis ser libres, pero no sabéis ser justos". Y en este sentido invoco en mi favor el gran pensamiento de Voltaire cuando sostenía "Podría no estar de acuerdo con tu opinión, pero daría mi vida por el derecho que tienes a expresarla".

Por respeto a la Constitución y al tema de la convocatoria de la H. Comisión Permanente para el objeto de este periodo extraordinario, no haré referencia a temas ajenos a lo que nos ocupa en esta sesión, que particularmente se contrae al informe rendido sobre los trabajos realizados hasta el momento por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

No haré referencia, como algunos otros preopinantes, que se han ceñido a venir a balconear de nuevo ante la opinión pública, al contenido específico de cada una de sus iniciativas. No es con la ligereza y con la irreflexión como se aprueba una reforma constitucional, tendrá que ser materia de análisis, de estudio, de debate, de intercambio de opiniones, con toda la serenidad que requiere el porvenir de este país.

En cuanto a los trabajos, se ha hablado de desperdicio de tiempo, se ha hablado de que hemos perdido un mes. Me atrevo a afirmar que no es tiempo perdido el tiempo que es aprovechado. Hemos estado reunidos (eso se ha omitido tal vez deliberadamente) por un periodo de 50 horas de trabajo y lo que se ha logrado no es poco, no se ha logrado lo que se debe aún lograr, pero estamos trabajando con madurez, con responsabilidad y fundamentalmente con amor a la patria.

No es la verdad de uno la que debe prevalecer sino debe ser la verdad de todos.

El gran Ferdinand Lassalle en su obra sobre *¿Qué es la Constitución?*, reflejaba como un mosaico lo que sucede actualmente en el país: el análisis de 29 iniciativas con 62 artículos de la Constitución, 45 de su texto ordinario y 17 transitorios; 108 propuestas de diferente naturaleza.

No creo que sea perder el tiempo ordenar todos estos distintos propósitos y estos distintos objetivos de distintas ideologías, de distintos grupos que deben constituir en sí el gran mosaico que es la Nación Mexicana.

Decía así Lassalle: "Entre partidos políticos opuestos no hay ninguna acusación política que no suscite discusión acalorada. Nada de lo que un partido político acata y profesa como indiscutible, prevalece como tal ante los demás, que lo desechan como absolutamente falso con la misma fuerza de convicción con que aquel lo abraza por verdadero… Sólo a la ciencia le es dado penetraren esta cruda disonancia de opiniones, en este estridente coro de desarmonías, de afirmaciones que se acusan de mentirosas unas a otras para alumbrar una verdad cuyo resplandor es tan claro y potente, que hasta los partidos políticos más dispares se ven obligados a reconocer".

Este es el trabajo que estamos realizando, compañeros, tratar de hacer coincidir los distintos planteamientos formados por los distintos grupos en la búsqueda de una sola verdad que es el porvenir y el beneficio de la nación. No deben ser las pasiones las que prevalezcan sino la fuerza de las razones.

En los informes que se han rendido y que desafortunadamente no ha prestado atención a ellos, se han señalado de una manera concreta cuáles son los resultados de estos trabajos de deliberación: 17 reuniones con 50 y tantas horas de trabajo. Creo que son injustas las acusaciones que se hacen ante esta tribuna y que como boomerang caen también sobre las que las profieren, porque han estado también como miembros de estos grupos trabajando, brazo con brazo, inteligencia con inteligencia, en la búsqueda de la razón común.

El gran maestro Duverger sostenía "podrá no tener valor lo que yo diga, pero sí debemos coincidir en que estoy hablando de algo de gran importancia". Decía Duverger, el cual ha sido mencionado constantemente en el curso de las discusiones, por lo que me extraña esa reacción de burla sarcástica que: "la mejor Constitución para un país es aquella que no satisface plenamente a todos los grupos políticos, pero que tampoco le disgusta del todo". No podemos lograr y conseguir un solo texto que sea de la satisfacción plena, pero sí debemos buscar un texto que satisfaga a todos y que no los disguste.

Este es nuestro trabajo delicado, difícil y arduo y en él estamos empeñados todos los partidos políticos que forman parte ahora de la Cámara de Diputados. Qué bueno que las ideas resplandezcan, pero no tiene por qué prevalecer una verdad unilateral sobre la verdad de los demás. Tenemos que entrar al común denominador.

Se nos ha acusado al PRI de intransigencia y de cerrazón; transigencia es transigir, es decir, es ceder ambas partes. ¿Si fuera sumisión, sometimiento o subordinación entonces estaríamos ante la intransigencia? Cabe preguntarse en profunda reflexión.

No quisiera abusar de esta tribuna para entrar al análisis de los que tiene que ser materia del debate de los tres foros a que ya se refería uno de los preopinantes.

Todo esto tiene que ser analizado en esos tres foros, y los dos primeros son preliminares al gran foro de la plenaria de esta Cámara. Primero la terminación de los trabajos de la Subcomisión que integra los 20 miembros de la Comisión de Gobernación, y después la discusión entre 45 miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para que las verdades lleguen al pleno de esta augusta Cámara para su decisión; éste es el camino, en esto estamos empeñados.

Se nos ha tratado de etiquetar como obstaculizadores, y en realidad pregunto ¿Quién obstaculiza a quién?, ¿quién opone a quién?, ¿el que sólo se opone por principio negándose a discutir las verdades?, o ¿el que expone sus verdades aún con el riesgo de ser calificado con injusticia?

La búsqueda es común compañeros. El tiempo, aún con las limitaciones que se nos han señalado en este periodo extraordinario está rindiendo sus frutos; no puede lograrse de buenas a primeras una decisión de tanta trascendencia e importancia para este país; tenemos que ponderar, tenemos que examinar razones. Veamos cuanto tiempo tardó el Constituyente de Querétaro; más de tres meses en el análisis de la reforma a la Constitución del 17 y la expedición de la que ahora nos rige. ¿Cuánto tardó el Constituyente español en los años de 1977 y 1978 para darse la espléndida y moderna Constitución que por ahora los rige? Dieciocho meses.

No presionemos al tiempo; lo más importante aquí es la verdad, y en este sentido culmino con un verso de Machado cuando decía: "¿Tu verdad? No la verdad, vamos a buscarla juntos."

Muchas gracias.

VIII. MOTIVACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL

Octubre 16 de 1989

Con el permiso de la presidencia.

Señores diputados; público que nos acompaña; opinión pública nacional:

Hemos sido protagonistas de hechos trascendentes para la historia de este país. Considero en lo personal, como así también me lo han manifestado algunos compañeros diputados de diferentes partidos, un auténtico privilegio el formar parte de esta Legislatura. Sabemos todos de las luchas que se han dado en esta tribuna y en la de San Lázaro, y todas ellas están animadas de un propósito común: fortalecer la democracia en este país.

Algunas fuentes de opinión, tal vez desacostumbradas a la lucha plural, han interpretado de una manera peyorativa las pasiones con que se han pretendido defender las razones. A la postre debemos hacer imperar las razones sobre las pasiones.

"Nada tiene sentido para el hombre sino en función del porvenir" En esta bella frase de Ortega y Gasset, prácticamente estaba refiriéndose al trabajo constructivo de la ley, la cual fundamentalmente es para el porvenir. Y nosotros hemos estado trabajando para darle sentido a nuestra democracia, en una ley que fortalezca nuestras instituciones, clarifique nuestros procesos, robustezca nuestros principios y haga la paz más armónica y equilibrara en este país.

Los que hemos trabajado, que nos hemos esforzado en esta labor incruenta pero positiva, estamos viendo resultados. No puede decirse que esta reforma que ocupa este periodo extraordinario haya surgido por simple generación espontánea, es un reclamo de la Nación y ese es

el sentido fundamental de la ley. Ésta obedece a las realidades, la ley es *a posteriori,* y nunca *a priori;* la ley debe ser congruente con la realidad y cuando la realidad y la ley discrepan qué es lo que debemos cambiar, ¿la realidad o la ley?

Así como he expresado el privilegio de formar parte de esta Legislatura, considero también un privilegio el haber formado parte de los grupos de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Los esfuerzos desarrollados por este grupo plural, animados del propósito común de fortalecer a la democracia nacional, aun cuando con diferentes planteamientos, han llegado a una etapa decisiva de su proceso legal y natural.

Se ha elaborado un dictamen que los conocedores del parlamentarismo y particularmente los que han vivido otras etapas parlamentarias de nuestro país, deben calificarlo y considerarlo como un hecho significativo. Es el rescate en la historia de este país del ejercicio de las facultades del poder legislativo.

Las iniciativas que se han presentado y que han motivado nuestro análisis, reflexión, estudio y conclusiones, fueron presentadas por legisladores de los 6 partidos políticos representados en esta Cámara plural. Se analizaron 30 iniciativas, se ponderaron más de 70 artículos y se ha llegado a una conclusión que es no solamente el resultado de un estudio de gabinete sino el resultado de un análisis político, el resultado de una constante, aunque difícil concertación entre posiciones contrarias en ideologías, en principios, y tal vez hasta en propósitos.

Pero creo que por encima de los intereses particulares de los partidos debe prevalecer el interés superior de la Nación.

Y en este sentido la propuesta que venimos a presentar a la consideración de esta Asamblea Plenaria está animada no sólo de un profundo sentido partidista sino también de un profundo sentido político.

En esta propuesta que es producto del trabajo de los partidos, de los legisladores que los representan en esta Cámara de Diputados, se viene dando el sentido aquel al que se refería el politólogo mexicano,

Reyes Heroles, cuando sostenía que "son los grupos de los menos por los más". Y efectivamente, los partidos políticos cumplen un propósito de interés público, de intermediación entre los ciudadanos y las decisiones legislativas de las Cámaras.

En este sentido, los grupos políticos han planteado sus verdades en esta Cámara, sus verdades han sido analizadas, ponderadas y ampliamente discutidas por los diversos grupos representados y los diversos representantes de los mismos.

No podemos afirmar de ninguna manera que sea producto de una precipitación lo que es el producto de meses de estudio, de reflexión y de discusión.

En el dictamen se hace un análisis de las diferentes iniciativas; se presenta una síntesis de todas ellas, y se concluye con una propuesta definitiva a la consideración de la plenaria, que abarca fundamentalmente los tres principios fundamentales: 1.° De los organismos electorales, 2.° De la calificación y Contencioso Electoral, y 3.° De la integración de la Cámara de Diputados.

Contra lo que se ha dicho de que es una contrarreforma, es una auténtica reforma, porque en lo político todo avance significa reforma. Y aun cuando será debatido ampliamente por los oradores que me seguirán en el uso de la palabra, cabe señalar con el carácter de rúbrica fundamental, los avances logrados en esta propuesta que se somete a la consideración de esta plenaria, no para el beneficio de un solo partido, sino para el beneficio general de la Nación.

Se habla de los organismos electorales basados en su funcionamiento, en principios rectores; se establecen reglas para la integración de los mismos; se establecen sistemas coherentes entre el artículo relativo a la regulación de este importante aspecto, en función primordial de la legalidad, la certeza, la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y la publicidad.

Se establece por vez primera en la historia legislativa de este país, un sistema de contencioso electoral con la existencia de un tribunal vinculatorio y obligatorio, con funciones de carácter expedito. Se aceptan

normas de equidad en cuanto a la asignación de los diputados para la integración de la Cámara.

Me pregunto a mí mismo y pregunto a los demás: ¿Puede ser contrarreforma lo que es avance?

Estamos ante una reforma trascendente, ante un avance fundamental en la historia de este país. Las reglas de la prudencia y de la sensatez, aconsejan despojarse de los intereses personales y privativos y ver por encima de ellos el beneficio de la Nación.

Es cierto y así se ha establecido de manera reiterada en la historia del dinámico acaecer del derecho, "no conviene introducir modificaciones a las leyes a menos que existan razones suficientes". Pero en este caso el capítulo relativo a la Constitución, en cuanto al proceso electoral del país, es un reclamo que se satisface en esta propuesta que contiene la iniciativa que ha sido ponderada y analizada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y, por tanto, para beneficio de todos, se solicita su aprobación.

Muchas gracias.

IX. PERIODO EXTRAORDINARIO: DISCUSIÓN EN LO PARTICULAR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL

Octubre 17 de 1989

Con permiso de la presidencia; señores diputados: debo confesar que me siento muy sorprendido, al mismo tiempo que muy complacido. No quiero dejar de reconocer que los temas que se han venido planteando han sido interesantes, pero que al mismo tiempo la fatiga de los señores legisladores ha hecho cambiar las agujas del reloj, porque se ha perdido de vista que estábamos en una discusión en lo particular, específicamente por lo que hace a la propuesta de reformas y adiciones al artículo 41 de la Constitución.

Creo que no es el momento ni de reclamaciones, ni declamaciones, ni menos aún de exclamaciones entre representantes de algunos partidos, sino que el momento requiera la seriedad y responsabilidad que nos corresponde de seguir en el debate en lo particular, de un artículo trascendente en la historia constitucional de este país.

Se han hecho en esta tribuna sobre este precepto una serie de afirmaciones que vale la pena comentar, pues estamos en un proceso serio, dado que la mayor seriedad en este país está en la Carta Fundamental de la República.

Se ha discutido hasta la saciedad el día de ayer sobre la propuesta de reformas en lo general y ahora nos corresponde, con todo respeto, en moción de orden, discutir en lo particular, sobre el articulado. No es el caso de dirimir problemas entre los partidos y menos aún, entre ideologías. Lo que reclama nuestra atención, discusión, reflexión y conclusiones es el texto de un artículo de la Constitución.

Y aquí quisiera insistir en algo que de alguna manera se ha dicho ya reiteradamente: no puede ser contrarreforma, lo que es avance. Es

cierto que no puede manejarse desde todos los puntos de vista, pero sí resulta suficiente al sólo hacer un análisis histórico de la evolución de los organismos electorales en este país, para estar conscientes que la reforma y la propuesta que nos ocupa implica un avance.

No pretendo cansar la fatigada atención de ustedes con una invocación a todos los antecedentes históricos. Basta sólo remitirnos a la evolución de los organismos electorales en este país, desde 1946 hasta la fecha; la manera en que se han venido desarrollando estos organismos, para llegar a una clarísima conclusión: el organismo que ahora se propone implica no solamente un avance, sino una gran modernidad.

Los estudios que se hicieron por los distintos partidos, con todo el mérito que corresponde a cada uno de ellos dentro de sus distintos enfoques, tendieron a la modernidad. En los países del mundo que fueron tomados como análisis, existen invariablemente regadas en todas las latitudes de la tierra dos diferentes concepciones: por un lado, la concepción jurisdiccional, y por otro lado la concepción política.

No pretendo que sea madurez. No pretendo sostener que sea ciencia, lo que es producto de la confrontación de las ideas de los distintos partidos, que ejemplifican la pluralidad de nuestro mundo parlamentario.

Se trataron de conciliar los sistemas que, con sus ventajas y sus desventajas apoyadas en sus experiencias históricas, los justifican.

Tal vez suene esotérico el concebir un organismo que, de algún modo, por algunos se ha calificado como barroco, ya que trata de conciliar el elemento político, por un lado, y al elemento jurisdiccional por otro.

Pensemos solamente en el sistema que se dieron los españoles hace once años y que fue producto de las experiencias amargas de una larguísima dictadura.

El sistema jurisdiccional puro a través de sus organismos electorales superiores que la legislación española denomina "juntas electorales"; cuatro juntas existentes en España integradas por magistrados;

trece en total; ocho designadas por el Consejo Superior Judicial de España y cinco sugeridos por los partidos políticos; lo que tal vez fue consecuencia de la larga represión sufrida por el pueblo español.

En otras latitudes existen organismos netamente políticos, al que no concurre el auxilio de la función jurisdiccional que consiste en decir el derecho. Pero creemos que en las complejidades de los problemas políticos no basta decir el derecho sino también la política, la cual lleva al derecho y éste enmarca a la política.

Este es el sentido profundo, compañeros diputados, que enmarca este organismo injustamente llamado barroco, tal vez no entendido o incomprendido. La existencia de tres tipos de órganos en la integración de un órgano superior.

Por un lado, los consejeros, por otro los Consejeros Magistrados y por un tercero los representantes de los partidos políticos; esto es, un juego de profundidad política y de profundidad jurídica. Este es el ánimo fundamental, la filosofía esencial que encierra esta propuesta y que debe motivar nuestra discusión.

Este organismo recoge la experiencia de 50 años de este país del sólo organismo político e incorpora a su estructura la experiencia de otras latitudes del organismo jurisdiccional. Si en algún momento de la historia de este país, reclamada por las profundidades de sus convulsiones internas se tomó en el año de 1963 una decisión respecto de los *diputados del partido* que ha sido calificada en todos los foros políticos y académicos del mundo, como una resolución netamente mexicana, creo, sin temor a ser hiperbólico o exagerado, que dentro de la pluralidad y los problemas de nuestras convulsiones internas actuales, en fechas no remotas será calificada esta propuesta a nieves mundiales como la mejor fórmula que reclamaba la realidad mexicana. La fórmula política, por un lado, y la fórmula jurisdiccional por el otro.

La verdad no es un tema de discusión. La verdad resplandece aún contra el que no la quiera reconocer. El peso de la verdad es lo que tiene la mayor gravitación histórica, y será el juicio de la historia, de acuerdo con las realidades futuras de este país, el que determinará si

esta propuesta contribuirá o no al equilibrio armónico de la lucha de las fuerzas políticas de este país.

Pero respecto a las reacciones de los diputados que combaten esta medida y que se niegan a respetarla, cabe afirmar que una cosa es desear que la verdad esté de nuestro lado y otra cosa muy distinta es desear sinceramente estar del lado de la verdad.

Volviendo al tema que motivó esta reflexión inductiva. Se habla de contrarreforma; creo que no es admisible ni desde el punto de vista gramatical ni desde el punto de vista lógico o el político. Si estamos hablando de una aportación, de un órgano electoral que trata de revestir una excelencia que conjunte las experiencias y las reflexiones de los diversos países, inclusive el nuestro, ¿puede ser una contrarreforma, lo que indudablemente es un avance en la teoría política? ¿en la ciencia política? ¿en la legislación política? ¿no solamente de este país, sino de todos los países del mundo?

Se hicieron algunas afirmaciones a las cuales quisiera referirme, se ha hablado en esta tribuna, en relación con el tema que nos ocupa, de algunas cosas que merecen nuestro análisis.

Se ha dicho que sólo debe llegarse a la imparcialidad, en el caso de que el presidente en sus propuestas falle. Se ha dicho que con el sistema que se propone en una propuesta alternativa, no se desmerece la institución presidencial. Se ha hablado del procedimiento de designación que robustece las facultades del presidente de la República, y se ha preguntado por qué no interviene el Poder Judicial.

Se ha hablado de que la garantía de imparcialidad sólo estará en el consenso de las partes. Se ha hablado del artículo 96 de la Constitución que, por ahora en el texto de nuestra Carta Fundamental, consagra el sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Se ha hablado de que una designación proveniente del Ejecutivo obedecería a un criterio sectario y faccioso. Se ha hablado de un organismo calificador inaceptable; se ha hablado de facultades de las Cámaras condicionadas; se ha hablado de desconfianzas mutuas y correlación de fuerzas.

El tiempo que reglamentariamente me corresponde tal vez no me permitirá desarrollar de una manera amplia todas estas afirmaciones, algunas de las cuales están acompañadas de profundos sofismas.

Tomaré de una manera selectiva algunas de estas afirmaciones. Se dice que sólo debe llegarse a la imparcialidad en el caso de que el presidente falle y que el consenso, el consenso, fijémonos bien, de los partidos, es la garantía de la imparcialidad. Creo que tal vez la contraproposición de una idea con la otra demuestra en dónde está la verdad. Pero profundicémoslas un poco.

En primer lugar, ¿por qué hablamos de que el presidente falte o falle? ¿solamente el presidente puede fallar? ¿no pueden fallar también los partidos? Entonces, ¿por qué se dice que la garantía de la imparcialidad está en que uno falle y los otros no fallen? Si la condición humana de la falibilidad se da lo mismo en una persona que en otras, no hay garantías de imparcialidad, ni menos la garantía de la imparcialidad se puede manejar sobre quien sea el que nombra a los magistrados, la garantía está en función de la imparcialidad en sí misma y en su valor y ese valor es subjetivo. Supongamos que sean los partidos políticos y no el presidente quien proponga a una persona para integrar el órgano, ¿ello sería garantía de imparcialidad? Y si esa persona después no es imparcial, ¿en dónde quedó pues la garantía? Como alguien dijo con un criterio muy centrado, estamos hablando de mínimas garantías, pero en relación con estas se olvida algo que sí tiene la propuesta y que de algún modo ha sido cuestionado; se dice que no es ninguna garantía que los candidatos para Consejeros Magistrados o para magistrados del Tribunal, reúnan los requisitos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Pero se margina que la propuesta dice: "cuando menos", y que será la ley reglamentaria, la que establezca esos requisitos que van a ser motivo de los planteamientos de los legisladores de los diferentes partidos, de los politólogos y de las gentes que piensas en este país cuando se expida ese ordenamiento reglamentario.

Y no se toma en cuenta también que el presidente de la República, dentro de la reforma propuesta, para no correr el riesgo político que se ha señalado reiteradamente en esta tribuna, tendrá que proponer

candidatos que reúnan rigurosamente esos requisitos que van a tener que ser juzgados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

La garantía absoluta de la imparcialidad, no la obtendremos de ninguna manera, pero salvo que exista una fórmula más conducente y más lógica, como la de establecer como requisitos mínimos los que deban tener los supremos magistrados de la nación y los que señale la ley electoral, considero desde mi punto de vista personal, que la propuesta citada y dentro de un proceso normativo, constituye una garantía mínima de imparcialidad.

Se pretendió destruir el argumento de la propuesta, con el contenido del artículo 96 de la Constitución en lo referente a la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Pero el preopinante que utilizó el argumento olvidó señalar que la propuesta que se analiza obedece y obedecerá si se aprueba, a circunstancias totalmente diversas, a aquella.

En una de las previsiones normativas (la del artículo 96), es el presidente el que designa, y solamente está sujeto a la ratificación de un solo cuerpo; cuerpo limitado en su número como es el Senado de la República. Y en este caso estamos hablando solamente de una propuesta por el presidente y de la designación por el cuerpo colegiado más grande de la República, que es la Cámara de Diputados, con el requisito que además se establece de manera categórica: el voto delas dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara.

Se tomó inclusive a nivel de discusión si debiera ser una ronda; dos rondas o más, para llegar a un procedimiento de insaculación o sorteo. Pero no se dijo algo que es evidente: Que el magistrado propuesto requiere cumplir las condiciones que señale la ley, y que si no las cumple puede ser rechazado, pero no sólo por el disfuncional voto calificado de las dos terceras partes, sino por la condición *sine qua non* que establezca el texto de la ley, o sea el cumplimiento de los requisitos que debe tener la persona propuesta para magistrado.

Se habló de que una propuesta del presidente de la República sería sectaria y facciosa. Cabe esta reflexión: ¿qué es más sectaria y

facciosa? Una decisión de un hombre que asume su responsabilidad plena ante el juicio de la historia, o de sólo grupos amorfos como son los partidos políticos que pueden plantear los nombramientos bajo sólo intereses facciosos y partidistas.

Se cuestionó por qué no estaba el Poder Judicial en los organismos electorales. Fue explicado por mi compañero que me precedió sobre este tema, pero hay una razón que no se mencionó, independientemente de las históricas, de la famosa Tesis Vallarta que en este país sigue teniendo preponderancia con independencia del cambio de la Tesis Marshall en la jurisprudencia estadounidense a partir de 1918, pues sigue prevaleciendo el criterio en el ánimo de los órganos jurisdiccionales de no intervenir en asuntos políticos. Esta razón consiste en que los dos únicos órganos a nivel federal que en este país responden al proceso electoral popular, son los dos poderes que se incorporan con esa facultad de decisión en el órgano electoral: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, porque al Poder Judicial desde hace muchos años, no se accede por el voto popular.

Se habla de que no es satisfactorio, de que las rondas son útiles y obligan al consenso previo; se habla de las normas imperfectas, ´pero también hay verdades que resplandecen por sí mismas. El caso del TRICOEL, de experiencias inmediatas, nos da ejemplos claros sobre el particular, de la conducta y parcialidad manifiesta de algunos magistrados de clara filiación partidista.

Concluyo así con esta exposición, que tendía más que nada a establecer un punto de equilibrio en el desorden de esta asamblea y a devolver nuestra atención a la discusión en lo particular.

Muchas gracias.

X. RÉPLICA AL PRD SOBRE JUICIO POLÍTICO AL EXPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Noviembre 30 de 1989

¡Hagan lo que yo digo y no hagan lo que yo hago! Con la venia del señor presidente, señores diputados: vengo ante esta alta tribuna a contestar una imputación personal. Es cierto que fui convocado por unos periodistas para dar mi opinión sobre la denuncia del PRD de responsabilidad política del expresidente. Creo que ese ha sido el camino de todos los diputados de esta Cámara y afirmo que el señor preopinante lo ha hecho en repetidas ocasiones, sin que nadie le haya reprochado su proceder.

El hecho de que yo sea miembro de una Comisión y que ésta a la postre tenga como facultad reglamentaria intervenir en el dictamen que a la postre debe emitirse en este caso, no me inhabilita en mi libertad de expresión. Mi opinión es antes, durante y después.

Pero ya se me lanzó el guante y aun cuando no pensaba intervenir en este momento, reiteraré mi opinión.

Se ha dicho, y con gran asomo de razón, que la oposición moderna es la institucionalización de la impertinencia. Y hago la aclaración que esto no lo dijo Juan Pérez, ni Pito Pérez, ni ningún espíritu chocarrero, ni menos aún "un bonsaico diputado preopinante". Esta es una expresión de uno de los más ilustres presidentes de las Cortes Españolas modernas: don Gregorio Peces-Barba Martínez.

Considero que esta denuncia que se ha presentado y de la cual tengo conocimiento, señores diputados, adelantándome a una posible objeción, de este folleto (se exhibió el documento en la tribuna) que han distribuido profusamente los miembros del PRD, es una denuncia impertinente, porque la impertinencia implica despropósito, la impertinencia implica sensacionalismo, rodea afán publicitario, la

impertinencia envuelve una serie de cosas adicionales que no quisiera seguir mencionando.

Digo que es impertinente una denuncia cuando es manifiestamente improcedente; lo curioso del caso es que los propios diputados del PRD, han manifestado con anterioridad y en principio que no procedía. Sin embargo, la presentan en esta ocasión.

No es el momento de analizar, en términos jurídicos ni políticos, esta denuncia. Será en el momento en que se discuta en el seno de las Comisiones Unidas, pero sí me permito señalar que la considero impertinente, porque la considero improcedente. No voy a debatir en este momento cuáles son los fundamentos constitucionales y jurídicos, pero sí me permito recordar que, en el propio texto del documento, cuando se involucra a una persona como expresidente de la República, se reconoce categóricamente que no tiene la responsabilidad política y, sin embargo, se le trae y se le acusa ante la más alta tribuna de la Nación, ¿Cómo puede calificarse esto? ¿Cómo pertinente? ¿O cómo impertinente?

Se reconoce categóricamente y se dice que se presenta para que se repruebe su conducta, como si se tratara de una escuela primaria o de una academia, olvidándonos que estamos en un régimen presidencial en donde no existe el voto de censura, el que solamente se da en los regímenes parlamentarios.

A esta Cámara se le ha atacado de manera reiterada en sus facultades prístinas, se le ha pretendido convertir en un tribunal universal, se le ha pretendido convertir en tribunal de todo y juez o decisión de nada, ¿Qué caso tiene traer ante la tribuna más alta de la nación una acusación que se reconoce manifiestamente improcedente? ¿Qué caso tiene, cuando se acusa a gente de responsabilidad política, cuatro años después de haber dejado su cargo, y con manifiesta prescripción pues sólo se puede acusar un año después, como en el caso de la exprocuradora?

¿Qué caso tiene venir a pedir desafuero de gentes que no tienen fuero?

Si esto no es impertinencia, ¿qué es?

Será en el momento decisivo, cuando se discuta y pondere el dictamen histórico por su naturaleza en este país, cuando en definitiva se califique la impertinencia de esta denuncia como una auténtica impertinencia.

Muchas gracias.

XI. INICIATIVAS DE REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA Y NUEVO REGLAMENTO DEL CONGRESO

Diciembre 19 de 1989

Señores diputados: antes de comenzar con mi exposición, quisiera hacer una rectificación en el punto del orden del día que ha sido leído, toda vez que estas iniciativas no las suscribe solamente su servidor sino que están suscritas también por el diputado Arturo Armendáriz Delgado, quien colaboró en todo momento en este trabajo.

Es indudable que, dentro de las funciones primordiales del derecho, están el equilibrio y la armonía de la sociedad. Pero también lo es que para que ese equilibrio y esa armonía se den, las normas que constituyen la instrumentación del derecho deben ser congruentes con la realidad que pretenden regular.

Así lo estableció de manera categórica el gran jurista Montesquieu, al sostener que "es menester que las leyes no estén en pugna con la naturaleza de las cosas".

El derecho, podemos afirmar, es mucho menos la obra del legislador que el producto constante y espontáneo de los hechos, porque el derecho es dinámico y debe guardar esa congruencia a que nos referíamos con la permanente realidad. Por eso, el derecho, debe ir cambiando conforme van cambiando las realidades. De otra manera tiende a un vicio de la legislación, que ha sido calificado como "la obsolescencia", esto es cuando una norma no guarda ese principio de identidad con los problemas sociales que pretende regular.

Esta fue la realidad que todos confrontamos al inicio de esta Legislatura, la confrontación en algunos momentos hasta dramática de las normas reguladoras del funcionamiento de esta Cámara de Diputados, en relación con las realidades que se presentaron desde los colegios electorales de agosto del año pasado.

Esto motivó, desde luego, una inquietud personal, en el sentido de tratar de adaptar y adecuar esa normatividad, precisamente a la realidad que debía regularse.

Todos estamos conscientes de que estamos frente a una normatividad que podemos, sin temor de ser hiperbólicos, calificar de obsoleta. Una normatividad concebida para un sistema político monopartidista, toda vez que fue una normatividad expedida en el año de 1934, y aun cuando ha sufrido sucesivas reformas; sin embargo, la concepción de este ordenamiento, su contenido, su desarrollo, siguen teniendo en la mayor parte de sus disposiciones una manifiesta falta de identidad con la augusta institución que constituye esta Cámara de Diputados. Fue un Reglamento concebido para un número que no excedía de 170 diputados, y actualmente resulta impropia para regular el funcionamiento de 500, y menos aún ante circunstancias plurales, con la existencia de numerosos partidos políticos representados por grupos activos y que han hecho presente su voz, su ideología y sus convicciones.

De allí surgió la decisión de investigar de primera intención, con el diputado Armendáriz, sobre los antecedentes que situamos de inicio en el análisis del contenido de la *Ley Orgánica del Congreso*. Esta ley fue expedida con motivo de la reforma constitucional de 1977, que entró en vigor en mayo de 1979 y que, sin embargo, con el transcurso de 12 años, ha resultado también inadecuada en algunos de sus preceptos.

Con el objeto de presentar estas iniciativas, de exhibir el mayor número de elementos, para que a la Comisión que le toque dictaminar tenga a la mano todo lo que existe sobre el particular, presentamos un primer cuaderno adicional que contiene la *Ley Orgánica del Congreso General* con todas sus reformas, y no solamente éstas, sino también las iniciativas que se presentaron, de las que algunas quedaron pendientes de análisis y de discusión y otras fueron rechazadas. Dentro del análisis hecho sobre este particular, es de justicia destacar la iniciativa presentada por la diputación veracruzana en el año de 1978 y que, por razones del pasado, que no son del caso volver a examinar, quedó pendiente en los archivos de esta Cámara de Diputados.

Por otra parte, nos avocamos a los antecedentes del Reglamento. Este Reglamento decíamos que data de 1934, pero que a su vez reproduce casi textualmente las mismas instituciones reguladas en Reglamento de 1897, el cual a su vez reprodujo las disposiciones del Reglamento de 1840, y el que a su vez reprodujo las disposiciones del primer Reglamento de nuestra historia en la materia, del año de 1824. Como podemos ver, no solamente podemos hablar de un Reglamento vigente, con 55 años de vida institucional, sino propiamente un Reglamento de 165 años. Esto tal vez explica por qué algunos problemas de su interpretación y de aplicación, casi en los albores del siglo XXI, de un Reglamento que conceptualmente y en su estructura fue concebido casi a inicios del siglo XIX.

Consecuentemente nos permitimos aportar todo este tipo de elementos, para que los diputados tengan la mayor información posible, a efecto de poder dictaminar con conciencia y conocimiento de causa. El segundo cuaderno que presentamos contiene los cuatro Reglamentos citados con todas sus reformas. Cuatro Reglamentos que identificamos perfectamente, como el Reglamento de diciembre de 1824, el *Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional* del 29 de octubre de 1840; el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* del 20 de diciembre de 1897; y el *Reglamento* del 20 de marzo de 1934, actualmente vigente, con sus 8 sucesivas reformas, desde 1934 hasta 1981; e incluimos también en este cuaderno los proyectos rechazados o pendientes de análisis, me refiero particularmente a los que fueron presentados públicamente en las sesiones de esta Cámara de Diputados, toda vez que existen otros proyectos que solamente fueron analizados a nivel de Comisiones. Son 7 proyectos de Reglamentos desde 1917, 1918, 1919, 1949, 1955, 1980, 1981 y, por último, las 24 iniciativas de sucesivas reformas que fueron igualmente desechadas.

Por otra parte, acudimos a la investigación del Derecho Comparado, es decir, cómo se contempla la institución parlamentaria en las diversas latitudes de nuestro mundo, habiendo acudido a los principales Parlamentos a través de peticiones que se hicieron por la Presidencia de la Comisión de Corrección y Estilo. A tal efecto, en el

cuaderno tercero aportamos también para su análisis 5 Reglamentos, de tres países europeos y dos países latinoamericanos, me refiero particularmente a los reglamentos vigentes en la actualidad de Francia, España, Italia, Argentina y Venezuela.

Así también, próximamente podremos aportar al seno de la Comisión los reglamentos de Alemania Occidental, Dinamarca, Brasil, Japón, Inglaterra, los Estados Unidos y Costa Rica.

Hecha esta breve explicación, quisiera dar lectura a la Exposición de Motivos de ambas iniciativas.

En obsequio a la brevedad no daré lectura a ellas, pero sí ruego a la Presidencia que se ordene se inscriban en el *Diario de los Debates*. Solamente como un comentario sobre ambas iniciativas, en la iniciativa de Reformas a la *Ley Orgánica del Congreso*, se pretenden tonar 36 artículos que están relacionados con los motivos expuestos, y el proyecto de Reglamento contiene 181 artículos, dos títulos y 17 capítulos, más dos transitorios.

Termina la iniciativa con la siguiente leyenda: "Consiguientemente, al presentar ante esta H. Asamblea las iniciativas anteriores, solicitamos que se dé entrada formal a las mismas y se turnen para su estudio y dictamen a las comisiones que correspondan, particularmente a la Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias".

Señores diputados, una breve conclusión: Esta es la aportación de los diputados que suscribimos este documento, a la vida parlamentaria de este país. No pretendemos, ni Armendáriz ni su servidor, que se trate de un documento acabado, en el sentido estricto y ortodoxo de la palabra; no es más que un esfuerzo de investigación de acuerdo con las fuentes de nuestro país y de otros países, para tratar de presentar a la consideración de esta asamblea, un proyecto de normatividad que responda a las realidades de nuestro país. Es seguro que serán enriquecidas estas iniciativas por el concurso de todos ustedes, en el seno de las comisiones a las que sean turnadas.

Solamente me permito subrayar que nuestra responsabilidad fue enfrentar una realidad como la que hemos vivido, y nuestra responsabilidad también en tratar de superarla.

Quisiera concluir en este sentido con la cita de un pensamiento un ilustre mexicano, el señor licenciado don Vicente Lombardo Toledano, persona reconocida por tirios y troyanos en este país, por sus aportaciones a la política nacional, quien con un sentido tal vez profético, el 30 de diciembre de 1964, en una histórica sesión que algunos pueden tal vez tener presente, concluyó con estas palabras que hago mías: "Las futuras Legislaturas tendrán que ser más valiosas que la nuestra, pero la nuestra debe establecer las bases para que las venideras sean realmente superiores a la que hoy integramos".

Muchas gracias.

XII. DEBATE SOBRE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL

Diciembre 28 de 1989

Señores diputados: es indudable que aún ante la expresión chusca que se oyó por el lado derecho de que hoy es el día de los Santos Inocentes, estamos cayendo precisamente en una interpretación bizantina. Efectivamente ha habido preopinantes que han hablado de cosas verdaderamente interesantes que elevan, a mi juicio, el nivel de esta Cámara.

El preopinante del PAN, persona sumamente respetable, miembro de la Comisión de Vigilancia, ha planteado algo que ha suscitado ésta ya enconada polémica. No participo de sus enfoques sobre las diferencias entre lo que es la disolución y la liquidación de una sociedad mercantil, pero esto será materia de la discusión de otro momento y en otro lugar, cuando se defina el resultado de este cuestionario.

Particularmente aquí la discusión gira en derredor de la interpretación del 93 constitucional. El 93 que es, como se ha dicho con cierto sentido de propiedad, algún resabio del parlamentarismo establece diversas facultades, aunque creo que en ninguno de sus párrafos es incongruente uno con el otro. Habla exactamente de facultades de las Cámaras, de la de Diputados y de la de Senadores. Las Cámaras son cuerpos colegiados y sus decisiones se toman por mayorías, o simples o calificadas, pero de ninguna manera una decisión de un cuerpo colegiado puede tomarse por una minoría.

Esto en sí mismo es antidemocrático y no lo puede consagrar el 93 constitucional.

Se ha mencionado algo que en sí pretende revivir una discusión del pasado. Es cierto que, en el año de 1977, y para ello basta acudir a

los *Diarios de los Debates*, se habló de los derechos de las minorías, pero también lo que es que esa fue una propuesta, una simple posición de un partido político, que sujeta al ámbito de la discusión del Constituyente Permanente de aquella ocasión, fue superada.

Se dice que la cultura es vida humana objetivizada, Esta es una posición filosófica, pero desde luego, está contemplada y, si en algún renglón tiene razón de ser, precisamente en la legislación.

La legislación es cultura, es producto humano y cuando se encuentra en el texto de la norma, adquiere una objetividad plena. Y para el caso, no importa lo que se propuso o lo que se discutió, sino lo que importa fue lo que se aprobó y lo que existe es el mandato de la norma.

Se ha hablado de que cualquiera puede pedir la integración de una comisión investigadora y desde luego integrarse ésta. Creo que es aventurado afirmar lo que no está de acuerdo ni con la ley ni con la Constitución.

Debe verse el caso en los términos del mandato del 93 constitucional, de la L*ey Orgánica* y del obsoleto *Reglamento*, este último que tiene que verse en interpretación subsidiaria porque surgió antes de la reforma constitucional del 77, aun cuando la Ley sí sea posterior a la reforma del 77. Las Comisiones Investigadoras se integran por acuerdo de la Cámara, no por acuerdo o por el simple deseo de una minoría.

Los acuerdos de esta Cámara, compañeros, lo hemos vivido de manera inveterada, son consecuencia de la voluntad que se integra por una decisión democrática.

Los términos de la *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* en este sentido son claros. Las Comisiones Investigadoras se integran para los términos del artículo 93 constitucional. No basta que se pidan, sino es necesario que se acuerde que se integren.

En este caso se ha hablado por alguno de los que me han precedido, de una interpretación respetable; pero a mi modo de ver, equivocada. Una cosa es legitimación y otra cosa es requisito de procedibilidad.

Se ha sostenido en esta Tribuna que el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, legítima la integración de una Comisión

Investigadora, por la petición de la cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores. Muy respetable esa interpretación, pero creo que no es correcta.

Una cosa es que la Constitución condicione la formación y Constitución de una Comisión Investigadora a la petición de un determinado número de legisladores, como es el caso del 93 constitucional, y otra cosa es que baste la petición para que la comisión quede integrada.

Sería subvertir las condiciones democráticas en donde una minoría –que es el caso- tratara de imponer su deseo, su petición a la voluntad de una mayoría.

El artículo 93 constitucional, si ustedes me permiten hacer un ensayo de hermenéutica, en su tercer párrafo, establece 4 requisitos:

Primero: Son Cámaras las que designan a las comisiones, no son los que las piden y así lo dice categóricamente: "las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados o de la mitad tratándose de los Senadores", lo cual que está queriendo establecer, desde luego, que no basta una petición, sino que es una facultad del cuerpo colegiado, el determinarla.

Segundo: El requisito de procedibilidad a que nos referíamos anteriormente. Esto es, tiene que ser pedido, en el caso de los Diputados, por un mínimo de la cuarta parte de sus miembros, en el caso de los Senadores, por un mínimo de la mitad de sus miembros.

Tercero: La facultad de integrar Comisiones, a fin de no repetir argumentos sobre el particular, me remito a los ya explicados con amplitud por el diputado Montes sobre la diferencia entre una facultad y una obligación, y,

Cuarto: Lo que debe hacerse sobre el particular con los resultados de las investigaciones.

Creo que no se puede en un afán de interpretación ir más allá de la objetividad de la norma. La norma es evidentemente clara. Está estableciendo que es facultad de la Cámara no de los peticionarios, y esto, compañeros diputados, ya se discutió con toda la amplitud del caso en el año de 1977, cuando se reformó la Constitución.

No podemos, a través de una interpretación, ir más allá de un mandato objetivo y claro de la norma constitucional. La facultad de integrar las Comisiones investigadoras no es de quienes lo piden, es del cuerpo colegiado que integra la Cámara, que en este caso son 500 diputados y en el senado son 64 senadores.

Quisiera además ilustrar un poco el antecedente de este problema, porque es un asunto que ya ha sido planteado por algunos diputados miembros de la Comisión de Pesca. En una de las sesiones anteriores pidieron que se practicara una auditoría y una investigación sobre la cual ahora se insiste. Esto fue visto en el seno de la discusión de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la cual fue turnado por acuerdo de la Presidencia de la Cámara de Diputados.

Si lo que ahora se pretende es efectivamente practicar una auditoría, la auditoría se ha planteado en el antecedente citado para que la Comisión de Vigilancia lo determine, toda vez que en el momento en que se dio cuanta con esta petición no había ni los antecedentes ni el *quórum* respectivo, y por ende quedó pospuesto para la inmediata reunión de la Comisión de Vigilancia. Esto lo puede ratificar el diputado de Acción Nacional que planteó aquí esta situación.

No se trata de integrar Comisiones de Investigación a rajatabla. Las Comisiones de Investigación, en los términos del párrafo tercero del 93 constitucional, es facultad su integración por parte del cuerpo colegiado que constituye esta Cámara. Y el requisito de procedibilidad es que lo pida la cuarta parte como un mínimo, pero independientemente de esto ya se había solicitado, no a nivel de Comisión de Investigación ni de integración de ésta, sino tal como lo dispone la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* en su artículo 10, se presentó una petición ante el pleno de esta Cámara, turnada a la Comisión de Vigilancia, ya que es facultad legal de dicha Comisión ordenar la práctica de auditorías cuando se considere prudente y necesario.

Como rúbrica de esta ya prolongada intervención, que implica la interpretación del 93 y la información a esta asamblea del antecedente sobre el particular, quisiera informar que en la inmediata reunión de

la Comisión de Vigilancia se discutirá si procede o no ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de la auditoría respectiva al Banco Nacional de Pesca.

Muchas gracias.

XIII. ASUNTO TAXCO, IMPROCEDENCIA DE ARGUMENTOS AJENOS A LAS FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Enero 4 de 1990

Con la venia de la presidencia; señores legisladores:

En diversos turnos que me han precedido, se ha hablado de esta Comisión Permanente en cuanto a sus facultades legales, a mi modo de ver y en mi juicio personal, de una manera peyorativa. Es una institución de larga raigambre republicana que existe en este país desde su inspiración de la Constitución de Cádiz de 1812 y, como todo órgano constituido de gobierno, tiene facultades que deben ejercerse con pulcritud.

Se habla de un grupo de facultades de naturaleza limitada, contenidas de manera enunciativa en el texto del artículo 79; sin embargo, esta Comisión tiene facultades en diversos preceptos constitucionales que quisiera destacar: 29, 60, 74, 76, 84, 85, 78, 88, 89, 100 y 135 de la Constitución General de la República.

Si me he tomado el atrevimiento de abusar de su paciencia en este sentido, es porque el propósito de mi intervención es destacar lo que sucede de manera inveterada en este órgano que constituye el sucedáneo constitucional del Congreso de la Unión y lo que ha sucedido de manera inveterada en la Cámara de Diputados.

Se pretende convertir al órgano legislativo nacional, como en ocasiones anteriores lo he sostenido, en un tribunal de todo y en un órgano decisorio de nada.

No se puede, en un régimen de Estado de Derecho, atropellar el derecho con el pretexto del cumplimiento de determinados derechos. Esto resulta de mayor gravedad cuando en un régimen como el nuestro, que tiene una larga tradición histórica apoyado en el sistema federal,

en el federalismo, se pretende convertir, tal como se expresó por el preopinante en un centinela de la democracia.

Se criticaba en alguno de los discursos iniciales, a una potencia en cuanto a que se ha pretendido convertir en el gendarme mundial. Y aquí, en el interior de nuestra República, se pretende convertir al órgano legislativo, en un gendarme nacional, infringiendo el principio espléndidamente manejado en nuestra y en nuestros textos constitucionales de la soberanía de los Estados y de los principios que a éstos corresponde.

Aún ante la presencia de lamentables hechos que pudieran suscitarse en el seno de las Entidades Federativas, esto, de ninguna manera justifica que se atropelle el derecho y que se vulnere el principio de Federalismo nacional.

Se invaden las facultades de los Estados, se pretende convertir, repitiendo en este sentido una expresión de alguno de los preopinantes, a la Comisión Permanente, en una supervisora o calificadora de los hechos que constitucionalmente sólo corresponde a los estados plenamente constituidos en el ejercicio de sus poderes en las Entidades Federativas.

Se maneja el concepto de la fuerza y se usó, inclusive, la presión política, hasta, perdonando una palabra gruesa, el "chantaje político". Se pretende conminar a esta Comisión Permanente, bajo el pretexto de que, si no interviene en un hecho como los denunciados, será irresponsable ante los ojos de la historia. Esto, compañeros legisladores, es abusar del derecho so pretexto del cumplimiento del derecho y no se justifica en ninguna latitud.

En este sentido, haciéndome eco de la expresión poética del preopinante, quisiera referirme al famoso verso de Campoamor, cuando decía: "que en este mundo traidor, nada es verdad ni mentira, todo es según el color, del cristal con que se mira".

Cuando la fuerza se utiliza por un grupo para violar el derecho, se pretende que es defensa de los derechos; cuando la fuerza se usa para respetar los sistemas jurídicos y el orden de un país, se pretende que es arbitrariedad. Todo depende del color del cristal con que se mira.

Quisiera hacer referencia en este sentido a algunos pensamientos: se ha dicho, a mi modo de ver con gran propiedad, que la primera necesidad de las sociedades es la seguridad y no existe, sin seguridad, sin leyes establecidas y sin un poder que pueda hacer efectivo el respeto a estas mismas leyes, no se puede, compañeros, más que con el riesgo de caer en la anarquía, exigir el respeto a las leyes, empezando por transgredirlas.

Se dice que la fuerza no es la justificación ni la realidad del poder, pero sí es su auxiliar indispensable; ya Saint Just, en la Revolución Francesa lo afirmaba en una frase lapidaria: "el derecho necesita de la fuerza para hacerse respetar, porque de otra manera es su negación".

El gobierno que por principio o debilidad no haga uso de la fuerza faltaría a su deber, si por debilidad o por principio el Estado no logra que exista orden y armonía necesarios para el bien público a que destina su actividad, entonces desvirtúa su propia esencia, y ésta última es una frase de un jurista de tendencia marcada de derecha y de un partido aquí representado, así dice el mismo jurista Porrúa: "la fuerza debe detener la indisciplina, que si no se refrena, conduce a la anarquía y a la desaparición del Estado mismo".

Vayamos ahora a los hechos dentro del mismo pensamiento de Campoamor, veamos los hechos en su verdad, tal como han sido denunciados por el preopinante, y algunos adicionales.

Primero: el 24 de diciembre, un grupo de panistas, encabezados por dirigentes del Comité Municipal del PAN, se apoderaron del diputado Antelmo Alvarado, síndico procurador electo, paseándolo por las calles y haciéndolo objeto de insultos. Esto dentro de la concepción mencionada, "no es un atropello, es el ejercicio de un derecho".

Segundo: el 1 de enero, un grupo de alrededor de 60 panistas se apoderó del palacio municipal de Taxco. "Este es el ejercicio de un derecho, no constituye la violación arbitraria de un sistema jurídico establecido".

El secretario de Gobierno requiere una comunicación y diálogo con el presidente del PAN, Andrés Mejía Álvarez, instándolo a que per-

suadiera a los panistas a que entregaran las instalaciones. El señor Mejía negó su cooperación.

Tercero: el licenciado Enrique Martini, presunto presidente municipal, a quien no se dejó tomar posesión de su cargo; no obstante que según se aseveró aquí, ya se había resuelto por la Legislatura del Estado, órgano instituido y órgano a quien le correspondía calificar la elección acompañado por un Agente del Ministerio Público, envió una comunicación al mencionado presidente del PAN municipal, invitándolo a que se entregaran las instalaciones. Se negaron a ello.

Cuarto: en la madrugada del 2 de enero, y ante la resistencia a desocupar el palacio municipal, los panistas fueron desalojados por policías. Cuatro personas fueron atendidas por heridas leves y 16 con otras heridas de la misma característica, en el hospital Adolfo Prieto.

Quinto: hubo disparos que no fueron hechos por los policías, los cuales se presentaron a hacer respetar las instituciones del Estado de Guerrero, sin armas.

Sexto: el Gobernador del Estado, a pesar de lo que se ha dicho aquí de negativa del diálogo, recibió al presidente del PAN estatal, señor Carmelo Piña y al Diputado Electo del PAN y secretario general del mismo, profesor Alfonso Damián, y se inició el análisis por la vía de la concertación y del diálogo sobre el problema suscitado en Taxco.

El día de hoy, a las 12 del día, debió haberse reunido el Gobernador del Estado con los panistas taxqueños.

Hay una declaración hecha sobre este particular, con fecha de hoy, del señor Carmelo Piña Sandoval, presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en el Estado de Guerrero, que en uno de sus puntos enfáticamente dice:

"Que la dirigencia estatal y aún nacional del Partido de Acción Nacional, ha encontrado disposición de parte del Gobernador para dialogar y atender nuestras demandas, como se demostró precisamente el pasado martes, en que fuimos recibidos el secretario general del Partido Acción Nacional, Alfonso Damián, me acompañó por el mandatario estatal.

Ese mismo día el gobernador Ruiz Massieu, se reunió con los licenciados Diego Fernández de Ceballos, Carlos Castillo Peraza y Fernando Gómez Mont, a efecto de que la dirigencia nacional del PAN participe en las conversaciones que se sostendrán con el alcalde de Taxco"

Estos son los hechos, compañeros legisladores, que quería poner en rúbrica. Esto es lo que ha acontecido en una entidad federativa en donde el Titular del Ejecutivo, contra las afirmaciones y adjetivaciones que se han utilizado, ha respondido de manera responsable, en ejercicio de sus facultades que le consignan la Constitución Política del Estado de Guerrero y la legislación de su entidad.

Quisiera concluir, como inicié, con un pensamiento sobre este respecto. Destacando, compañeros, que no nos dejemos llevar por dramatismos, en el correcto ejercicio de la libertad. Cuando la libertad se excede de los campos de la ley, se convierte en libertinaje. Y no forcemos a un órgano legislativo como éste, bajo las presiones y las amenazas partidistas a que se han vertido en esta tribuna, de un órgano respetable del Poder Legislativo, en un órgano de libertinaje y de arbitrariedad por salirse de los cauces de la ley.

Termino con este pensamiento: "todo principio lleva en sí su propia demostración y se impone sin violencia a la razón, no con la fuerza material de las armas, sino con la persuasión de la lógica".

Señores legisladores: no pretendo venir a dar clases en esta tribuna, pero tampoco recibirlas de un economista que se aproxima o se quiere aproximar al derecho constitucional.

En primer lugar, quisiera referirme a la expresión manejada con el sarcasmo que caracteriza al preopinante, respecto de una institución que he sostenido que es republicana precisamente porque tiene 166 años en la República Mexicana, y que solamente estuvo en la vieja Constitución de Cádiz, 25 años. Creo que la historia es muy clara en ese sentido.

Por otra parte, para la ilustración del preopinante, me voy a permitir leerle un párrafo del artículo 74, que dijo que no se refiere a la

Comisión Permanente. Y el artículo 74, al hablar de la presentación de las iniciativas de leyes, de ingresos y de egresos, dice:

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de Presupuesto de Egresos; así de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada, a juicio de la Cámara, —¿me escucha, señor diputado? —, o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer, en todo caso, el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven". Este es el texto constitucional.

En relación con los distintos hechos que se han mencionado aquí, creo que solamente los hechos se contrarrestan con hechos; pero de ninguna manera podemos aceptar que, —utilizando una misma expresión del preopinante—, se pretenda convertir a la Comisión Permanente en una comisaría o en una oficina de barandilla.

Sus facultades están perfectamente delimitadas en el texto constitucional, en la *Ley Orgánica del Congreso* y en el *Reglamento*. Cualquier exceso en este sentido no se necesita tener gran juicio jurídico para calificarlo como arbitrario y desmedido.

Muchas gracias por su atención.

XIV. DEBATE SOBRE SUPUESTA PRIVATIZACIÓN DE PEMEX

Enero 10 de 1990

Con la venia de la presidencia; señores legisladores: por un principio de congruencia, debo manifestar mi inconformidad con el uso y el abuso de esta tribuna, en función de una auténtica miscelánea de temas, los cuales escapan a las facultades institucionales de este respetable cuerpo legislativo.

Lo mismo se plantean problemas de barcos en las costas de Colombia, se entra a la discusión de problemas del agro mexicano, se invade la competencia de las autoridades laborales en problemas internos de una empresa privada y de carácter intergremial, se denuncian atropellos de policías, y ahora se habla de la privatización de una empresa paraestatal.

Por un rasgo de honestidad personal, debo reconocer que todos los temas tratados son significativos e importantes para la vida de este país. Pero desorbitan las facultades que nos corresponden como cuerpo legislativo. En este sentido compañeros, quisiera convocar a la sensatez y al buen juicio de los integrantes de este órgano, para que meditemos sobre la búsqueda de soluciones a esta desorbitación de las facultades de la Comisión Permanente, a la cual, por lo que vemos, se le ha convertido en un altoparlante, en un auténtico diapasón de una serie de ideas y de problemas ajenos a su competencia.

En algunas otras latitudes ante esta ola de problemas que conllevan las sociedades complejas, se han buscado respuestas, y estas respuestas son de nivel institucional. Lo he comentado en otra ocasión y no me cansaré de reiterarlo. Desde el siglo XVIII en Suecia se generó una institución llamada "Ombudsman", a la que corresponde conocer de todo este tipo de problemas que por hoy se están llevando al seno de los órganos legislativos.

Se trata de una institución madura que ha llevado ya su grado de desarrollo a 36 países con distintos matices, pero todos con una sola idea, tener un órgano que dependa del Poder Legislativo, que tenga a su cargo intervenir, actuar y decidir, no solamente oír, sino decidir los problemas complejos de la sociedad. El ejemplo más reciente lo tenemos en España que en su Constitución de 1978 introdujo esta figura con el nombre del "defensor del pueblo", dependiente del Parlamento Español y con una serie de facultades ejecutivas para intervenir, decidir y resolver los conflictos sociales que extrapolan las facultades ordinarias de los órganos o autoridades constituidas.

Exhorto a la serenidad, al buen juicio, y solicito de mis compañeros legisladores su comprensión para que podamos desarrollar nuestras actividades como Comisión Permanente en los términos que constitucional y legalmente le corresponden y al hablar de Comisión Permanente recojo en esta tribuna lo mismo que reiteradamente ha sucedido en el seno de la Cámara de Diputados. Lo propio sería, compañeros, que si al sentir del pueblo mexicano es necesario que el Poder Legislativo intervenga en todo este tipo de problemas que se traen a esta tribuna, se cree constitucionalmente un órgano que tenga la facultad de intervenir y resolverlos.

Por mi parte ofrezco colaborar con la Comisión que se designe al respecto para hacer el estudio profundo que corresponda a fin de proponer una reforma sustancial a nuestro régimen jurídico-político.

Refiriéndome ahora al tema de la miscelánea de este día, a la privatización del petróleo, comparto con el diputado del Partido Popular Socialista (PPS) su grave preocupación respecto a que estemos dando marcha atrás en decisiones fundamentales del pueblo mexicano. Desde luego no es así desde mi punto de vista personal, ni tampoco resulta atendible acudir a expresiones como que se están buscando subterfugios de carácter legal para eludir la imperatividad de la norma constitucional, específicamente contenida en su artículo 27, sobre la exclusividad de la Nación en cuanto a los recursos de subsuelo en materia de hidrocarburos.

Quisiera hacer unas breves reflexiones en este sentido, porque tal parece que existe alguna confusión en la información que se ha dado

sobre el particular, y específicamente en cuanto a las diferencias entre la *petroquímica básica* y la *petroquímica secundaria*.

Es cierto que la Constitución establece la exclusividad de la explotación del recurso natural; es cierto también que la Constitución y sus leyes reglamentarias, específicamente la *Ley Reglamentaria del Petróleo*, su *Reglamento* y el *Reglamento de Petroquímica*, establecen derechos que deben ser ejercidos de manera exclusiva por la institución creada ad hoc para ello como es PEMEX, pero también lo es que el régimen constitucional y reglamentario va haciendo algunas puntualizaciones sobre el particular; puntualizaciones que no surgieron en esta administración y ni siquiera en algunas inmediatas.

Desde el año de 1959, el *Reglamento de la Ley Reglamentaria del Petróleo*, estableció los mecanismos y los cauces para lo que después se ha dado en llamar petroquímica básica y petroquímica secundaria.

Debo hacer aquí un breve paréntesis: ni la *Ley Reglamentaria del Petróleo* ni el Reglamento del 1959, ni después el Reglamento de 1971, en el ámbito específico de la petroquímica, hablan de petroquímica básica ni de petroquímica secundaria. Tales denominaciones surgen con motivo de las resoluciones administrativas que se han venido emitiendo sobre el particular, la primera en el año de 1960, la segunda en 1986 y la tercera en agosto del año pasado.

Tal vez porque los términos petroquímica básica y petroquímica secundaria en términos que condicionó la *praxis* en el medio nacional, porque en ninguna otra latitud del mundo existe esta diferenciación. La petroquímica es conceptuada por la tecnología como una cadena productiva, desde el inicio de la explotación del petróleo hasta llegar a los más sofisticados productos que la ciencia moderna ha aportado para el confort y la comodidad del ser humano.

Sin embargo, ya existe actualmente en el texto de la Constitución. A partir de la reforma del artículo 28 constitucional, en el año de 1982, se estableció en el cuarto párrafo de este precepto, al enunciar las 13 áreas estratégicas en las que debe actuar el Estado mexicano, de manera en especial la petroquímica, pero se refiere específicamente a la petroquímica básica, no a cualquier petroquímica.

Es decir, el mandato constitucional vino a recoger a partir del año de 1983 en que entró en vigor lo que ya tenía 23 años de estarse manejando en el ámbito nacional. Lo establecían los artículos 25, 27 y 29 del Reglamento del año de 1959 y después lo vinieron a reiterar los artículos 2°, 3°, 11, etc., del Reglamento de 1971, aun cuando no utilizaban las expresiones de petroquímica básica y petroquímica secundaria sino al definir lo que debía entenderse en términos generales por petroquímica, previnieron que estaban reservados a la Nación todos aquellos productos que vivieran de una primera elaboración física o química y que fueran básicos para la industrialización.

En el Reglamento del 59 se estableció que en casos de duda el Poder Ejecutivo Federal emitiría una resolución de tipo ejecutivo y administrativo, diciendo cuáles debían quedar reservados exclusivamente a la nación. En la resolución que en el año de 1960 se emitió se habló por vez primera de esos artículos destinados exclusivamente a la Nación como petroquímica básica.

Debe recalcarse que en la Resolución de 1960 no se enunciaron ni se enumeraron artículos de petroquímica secundaria sino por exclusión se consideraban lógicamente aquellos que quedaran fuera de los 16 productos enumerados como básicos en dicha resolución. Los demás quedaban comprendidos pues como petroquímica secundaria.

Y en cuanto a estos la Ley y el Reglamento vigentes de aquellos entonces establecían que se requería que existiera un permiso, concesión o autorización, llamémosle como gustemos, en el Derecho Administrativo, para que pudieran explotarse por particulares dichos productos de petroquímica secundaria.

Como vemos esto tiene 30 años de existencia en este país, no está surgiendo en la actualidad.

En el año de 1986 con motivo del programa de desarrollo de la petroquímica se emitió una nueva resolución, ya basada en el artículo relativo del Reglamento específico de 1971, en donde se enumeraron 34 artículos de petroquímica básica y 36 de artículos de petroquímica secundaria.

Pero tanto en el Reglamento como en la Ley, como en los Decretos o Acuerdos, en los cuales se especificaron estas circunstancias, se hizo hincapié en algo a lo cual no debemos ser ajenos.

Si hay algo en donde la explosión tecnológica se da con gran firmeza es en el campo de la investigación de la química y precisamente de la química relacionada con el petróleo. En realidad no podemos considerar que productos que, en un momento determinado, fueron etiquetados como petroquímica básica tengan que seguir siendo así al infinito; esto está de acuerdo con el progreso tecnológico del país, con el desarrollo de la misma industria de la petroquímica que en México empezó a dar sus primeros pasos incipientes en los años 50, con Guanos y Fertilizantes, con las Compañías de Azufre, con la construcción de grandes centros de elaboración en Pajaritos y en otras partes en el Estado de Veracruz. Lo cierto es que, si hacemos un análisis desde el punto de vista tecnológico, no podemos encontrar la misma similitud entre aquello que era la tecnología hace 30 años en esta materia de lo que es en la actualidad.

Por eso mencionaba con todo respeto a mi distinguido amigo del PPS, que es cuestión de enfocar las cosas con un criterio racional y correcto. Hay que ver a qué obedecen los cambios y si los cambios son simplemente caprichosos. Los cambios tienen que estar en función de la tecnología y de la evolución del país.

La resolución que ahora nos rige, de agosto de 1986, hace un cambio sobre este particular: elimina 15 de los productos que estaban considerados como básicos y los pasa a ser secundarios, pero introduce uno nuevo que era desconocido en aquella época, y que mi ignorancia sobre cosas técnicas del petróleo no me permite ni siquiera repetir su nombre raro.

Por lo que toca a los productos secundarios, incorpora los 15 de la petroquímica básica; introduce otros 22 que no estaban ni en petroquímica básica ni en ninguna otra enumeración, y libera a 15 que vienen a ser lo que la *praxis* de esta industria podría denominar, aun cuando la Ley y el Reglamento no lo dicen, lo que pudiéramos llamar la pe-

troquímica terciaria, es decir, aquellos productos que no están sujetos ni a control ni permiso, sino simple y sencillamente a una información de carácter estadístico, para que la Secretaría del Ramo pueda tener un auténtico expediente sobre la explotación, desarrollo y comercialización de los recursos naturales de nuestro país.

No sé si esto pudiera aclarar un poco lo que se vino a denunciar aquí ante esta tribuna como un proceso de privatización. No se da un sólo paso atrás en la industria petrolera nacional; solamente se pretende hacer congruentes los avances de la tecnología moderna en materia de petroquímica con los principios que la propia Constitución consagran en cuanto al sistema de economía mixta que surgió como proyecto de nación en la Constitución de 1917, y que fue totalmente esclarecido para efectos de su prístina interpretación en las reformas de 1982 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Otros aspectos en el cual quisiera hacer hincapié, es sobre lo que se menciona de los convenios con España. Desde luego en estos convenios que se han propalado por los medios de comunicación, se habla de unos intercambios comerciales entre México y España. No se está restringiendo en lo más mínimo lo que es el patrimonio de la Nación, al contrario, se están pretendiendo abrir los horizontes de la comercialización mexicana en las comunidades europeas.

Desde hace algunos años, Petróleos Mexicanos tiene inversiones en una empresa española, que tiene a su cargo la distribución del petróleo en España y en algunas otras partes del norte europeo. Lo que se busca con esto, no es mermar la riqueza de la Nación, es multiplicarla sin que ello esté significando la reducción ni de sus límites constitucionales ni de sus aspectos legales.

No es exacto que se pretenda aceptar en el seno del territorio nacional, que vengan empresas extranjeras a hacer lo que le corresponde hacer a la Nación. Pero tampoco podemos marginarnos de la comunidad internacional a la cual económicamente pertenecemos. Y también tenemos que aceptar nuestras realidades y nuestra economía en los justos límites de su auténtica dimensión.

Es cierto que se necesitan inversiones extranjeras, es cierto que necesitamos seguir desarrollando lo que es y ha sido calificado en el Plan Nacional de Desarrollo y en las declaraciones del titular del Poder Ejecutivo como la palanca y el pivote de la economía de la Nación, el petróleo. Pero ello de ninguna manera implica que se pretendan hipotecar ni la soberanía ni la independencia de la Nación. Todo tendrá que hacerse dentro de los imperativos de nuestra Constitución que consagra al recuso del petróleo como una de las supremas reivindicaciones de los gobiernos revolucionarios de este país; está salpicado de grandes y relevantes acontecimientos en nuestra historia contemporánea y tanto el régimen actual, como los que le han precedido, han sido cuidadosos en este sentido, de preservar y hacer respetar nuestro patrimonio nacional.

Si bien pretendemos acceder a la internacionalización de los mercados, es dentro de los cauces de la ley, pero esto no quiere decir que las empresas extranjeras vengan a intervenir dentro de nuestras fronteras, en actividades que están reservadas de manera exclusiva a la intervención del Estado mexicano en una de sus instituciones que ha sido y sigue siendo el orgullo de los gobiernos de la Revolución Mexicana, que se llama: Petróleos Mexicanos.

Muchas gracias.

XV. INTERVENCIÓN RESPECTO A LA DESIGNACIÓN DE UN REPRESENTANTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ANTE EL PAPA

Febrero 14 de 1990

Señores legisladores: vengo a esta tribuna a referirme al tema de hoy, de la miscelánea permanente de la por ahora Comisión Permanente. Ahora tocamos temas relacionados con una propuesta respecto de diversas interpretaciones sobre algunos preceptos de la Constitución, en relación con el artículo 130 constitucional, y sobre una decisión del Titular del Poder Ejecutivo Federal al designar a un representante ante el Papa Juan Pablo II.

Se ha dicho, con gran asomo de razón, que pocos temas son tan polémicos como los relacionados con la religión, y más controvertibles resultan cuando se les combina con otro de los grandes ámbitos de las discusiones, que es la política.

La religión en la política y la política religiosa son campos no sólo de permanentes discusiones sino también de enconados conflictos en todos los lugares de la tierra. No olvidemos que los hechos de la historia, no solamente en la nuestra sino en la historia universal, están plagados de discusiones y de violencias en derredor de esta dualidad de la religión y la política.

Es cierto que somos un país que refleja en todos sus actos sus tradiciones y su historia; malamente podría ser de otra manera. El pensador Leibnitz acuñó una expresión en este sentido, que debe servirnos de modelo en cuanto a la conjugación de la política, de la historia y de la religión. Leibnitz decía: "el presente es hijo del pasado y padre del porvenir".

Si no actualizamos nuestro presente con las lecciones de la historia para proyectar nuestro futuro, podríamos caer en lamentables equi-

vocaciones que se traducirían a su vez en lamentables desequilibrios y desarmonías sociales.

En algunos aspectos, a nuestro partido, el Revolucionario Institucional, se le ha pretendido etiquetar como un partido inmovilista; sin embargo, no lo es y estamos viendo las decisiones que surgen del Titular del Poder Ejecutivo, hombre de nuestro Partido; no puede ser inmovilismo lo que va a implicar seguramente ciertos avances en los principios de armonía que reclama la sociedad mexicana.

Es indudable que no podemos caer en el ámbito de la ley en posiciones extremas, ambas serían sumamente peligrosas para el equilibrio social. La ley no es patrimonio de nadie puesto que es de todos y afortunadamente este país es una Nación en donde no sólo existen las libertades, sino se ejercen estas de manera plena. Mal podría ser una decisión de revisar la expresión de nuestra soberanía, como la califican los estudiosos de la materia a la Constitución, si al emitirla, modificarla o reformarla no se pensara en todos.

Desde este punto de vista las propuestas de la ley como Proyecto Nacional, contenidas en el texto de la Constitución, pretenden ser equitativas, respetuosas de los derechos de todos, ¡ni ultramontanos ni posiciones de extrema izquierda que no puedan ser participadas por todos!

Mencionábamos en alguna ocasión un pensamiento de Talleyrand en este sentido, y que quiero traer a esta tribuna porque orienta en cierto modo la discusión. Decía así, con el sentido irónico que caracterizaba a este pensador francés: "podré perdonarle a los demás que no estén de acuerdo con mi opinión, pero no les perdonaré jamás la suya". Esto, bien entendido, podría explicar lo que debe ser la base de una armonía social: "no pensar ni menos afirmar o pretender que prevalezca la ley solamente en lo que respecta a mis planteamientos", sino buscar el punto equitativo, el justo medio que ya se consignaba desde la más remota antigüedad por Aristóteles. Debemos, en el ámbito de la ley, que no es patrimonio de nadie sino de todos, buscar el justo medio en donde queden consignados los derechos de uno y otros, respetados los

derechos de todos y consecuentemente también el respeto de ese cuerpo social y político que se llama la Nación Mexicana.

Quisiera referirme específicamente a algunas de las afirmaciones que se han hecho en esta tribuna. Se ha hablado de un retroceso histórico; de que el gran patricio Juárez, estableció en las *Leyes de Reforma*, lo que fue confirmado por la Constitución de Querétaro de 1917, un mandato sobre el particular, y que al tomarse actitudes como la que motiva este debate se está implicando un retroceso histórico.

Considero que esta afirmación no es correcta, pues al respecto creo que la historia es cambiante. Ya Heráclito lo sostenía en la remota Antigüedad. La historia es un permanente devenir y así este precursor de la metafísica, de manera metafórica, decía que nunca nos bañamos en las mismas aguas del mismo río.

La historia es un proceso evolutivo; y no creo, pues sinceramente estoy convencido de lo contrario, que una decisión como la cuestionada pueda implicar una medida regresiva en la historia mexicana. Estamos en el proceso evolutivo de nuestra historia. Estamos inmersos en el dinamismo que le corresponde a esta compleja sociedad moderna mexicana, en donde las medidas del gobierno deben verse en función de los intereses de todos.

No es la historia estereotipada; la historia es dinámica, es un quehacer permanente, pues como se ha sostenido acertadamente, más que escribir historia lo importante es hacer la historia.

Se ha dicho por otra parte, que se pretende dar beligerancia al clero para que vuelva a sus fueros y privilegios. Me parece una afirmación exagerada. No olvido como mexicano, como abogado, como aficionado al estudio del Derecho Constitucional, todo lo que ha sucedido en este país; no olvido los levantamientos de los *polkos*; no olvido la guerra de religión y fueros; no olvido la Guerra de Reforma o de Tres Años; no olvido el apoyo de un Emperador austriaco; no olvido el movimiento social de 1910 plasmado en la Constitución de 1917 y su rechazo en una guerra que ensangrentó a este país, la Guerra Cristera. Pero vuelvo a repetir: la historia es dinámica y debe responder a las actitudes que la motivan.

En este sentido, aún dentro de los propios acontecimientos de la religión, basta hacer un repaso de la historia de la iglesia católica, para ver cómo ha modificado muchas de sus actitudes en el devenir de su propia evolución. Por ejemplo, en cuanto a los pontífices, no podemos comparar a Julio II de la familia de los Médicis, un Papa que vestía cota de malla y que presidía ejércitos, con un Juan XXIII; no podemos comparar a un Papa como Alejandro Borgia, con otro Papa como Pablo VI. Y podríamos citar otras metáforas más, que digo con total equilibrio personal, tratando de ver las cosas en su auténtica dimensión. No podemos, consecuentemente, por aquellas experiencias sangrientas del pasado, que impregnaron a nuestra historia vernácula, llamémosla así, adoptar ahora actitudes de total rechazo cuando evidentemente estamos ante actitudes diversas, por unas actitudes negativas que lastimaron la conciencia del pueblo mexicano. Esto quiere decir que no debemos cerrarnos a la evolución y a cambios de actitudes. Los cambios de actitudes los va marcando el dinamismo de la historia y su propio acontecer, y creo que actitudes que motivaron aquellos hechos sangrientos, ni son las mismas actualmente ni estamos por ende ante la afirmación unilateral del PPS, de una búsqueda de fueros ni protección de privilegios.

Se ha hablado también de una violación a la Constitución, de una medida contrarrevolucionaria, de una decisión claudicante. Quisiera referirme a estos puntos en una sola argumentación: No puede hablarse ni de medida contrarrevolucionaria, ni de violación a la Constitución cuando se cumple precisamente con el mandato de ésta.

Se ha dicho que nombrar un representante personal del Titular del Poder Ejecutivo ante el Vaticano constituye una flagrante violación al artículo 130 constitucional. Rechazo enérgicamente esta afirmación. Ningún abogado serio ni analista del Derecho Público, podría sostenerla con eficacia y con fundamento, para que se considerara como una supuesta y feliz contestación.

Y esto no es una opinión simplemente personal, es un criterio que podemos ver reflejado, en razones y argumentos en los medios de comunicación del día de hoy, de dos prestigiadísimos constitucionalistas

mexicanos: el doctor don Raúl Cervantes Ahumada y el doctor don Ignacio Burgoa Orihuela. Creo que la autoridad de estos catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México está fuera de toda sospecha. Ambos juristas, reconocidos a nivel mexicano e internacional, sostienen categóricamente que no hay tal violación a la Constitución.

Pero entremos al detalle. Se dice que se viola la Constitución porque al designarse un representante personal del señor presidente de la República ante el Vaticano, se está violando el 130, porque este precepto no reconoce la personalidad jurídica de la Iglesia.

El maestro Cervantes Ahumada, en sus exposiciones, invoca en favor de su autorizada opinión, una tesis de la cual se enorgullece México que es la Doctrina Estrada. No puede desconocerse al respecto la existencia de un Estado como es el Estado del Vaticano que surgió de la Convención de Letrán, el cual está reconocido por la mayor parte de los países del mundo. Está establecido su Estatuto de Estado en todos los foros internacionales. Y el nombrar un Representante ante el Vaticano, como Estado, no implica de ninguna manera una violación al 130 ni está reconociendo una personalidad jurídica de la iglesia católica.

Es una decisión política que está en función de las reglas del Derecho Internacional, nombrar un representante oficioso ante un Estado que es el Estado del Vaticano reconocido inclusive, por aquellos regímenes políticos del mundo que desde el punto de vista religioso discrepan totalmente de él.

Se han mencionado ejemplos que huelga volver a comentar (Hungría a recientes fechas y otros estados europeos).

La decisión de nombrar un Representante ante el Vaticano no está infringiendo el 130 constitucional, ni está reconociendo de ninguna manera la personalidad jurídica de la que pudiéramos llamar entidad sociológica que constituye la iglesia católica. Es el reconocimiento político de un Estado, pero sin entrar en un tratado específico sobre el particular. Simple y sencillamente, acceder a la designación de un representante ante el Vaticano, es una decisión política.

Exploremos un poco más en la doctrina del Derecho Administrativo. Éste ha clasificado los actos jurídicos administrativos en tres actos

de índole muy distinta, según los realice el Poder Ejecutivo, quien en el principio de división de poderes ejerce la función administrativa, a saber: actos de gobierno, actos administrativos y actos políticos. Unos están inmersos en un marco de regulación rígida, otros están animados por el dinamismo propio de las reglas de la administración y de los actos materiales de gobierno. Los actos políticos están motivados notoriamente por razones políticas.

Y desde este punto de vista es plenamente admisible, hablando en función de las doctrinas invocadas, lo que puede decirse respecto de la designación de un representante, en particular en el caso a que me refiero, ante el Estado del Vaticano. Es un negociador, es un representante oficioso, como se le ha llamado, pero que también el derecho lo consigna en el ámbito de lo positivo.

Y aquí quisiera referirme al otro aspecto, que es el aspecto de la legalidad, de la decisión de nombrar a un representante que algunos han cuestionado ¿representante de quién?, ¿y en calidad de qué?

—Desde su curul el diputado Pablo Gómez Álvarez, pregunta: "¿Quién va a pagar los viáticos?"

Daré respuesta, señor diputado. Parece que las personas que en una actitud irreflexiva se han pronunciado en criticar esta medida no se tomaron la molestia de estudiar la legislación política mexicana. Jacinto Pallares, respetadísimo tratadista mexicano de fines del siglo pasado, y que aún sigue siendo premisa de entendimiento de muchos juristas de casi los finales de este siglo, acuño una frase que a mi modo de ver no tiene desperdicio ni lo tendrá en mucho futuro.

Decía el maestro Pallares, que "el Derecho Positivo es la expresión forzosa de las necesidades naturales del orden social". Esta es la plenitud de ubicación de la ley; la ley debe responder a la realidad, y aquí acudo nuevamente a la reflexión inicial sobre el dinamismo histórico que impregna al dinamismo de la ley. Ésta debe irse modificando, la ley puede ser estereotipada, la ley tiene que ir respondiendo a las realidades sociales conforme éstas se van dando.

Y hablando del Derecho Positivo Mexicano, (hago la aclaración para algunos que no son juristas, de la diferencia entre lo que es el Derecho Vigente y lo que es el Derecho Positivo).

El Derecho Vigente es el que únicamente tiene un valor formal por haberse expedido, publicado y estar en vigor sus normas, aunque no se apliquen; Derecho Positivo es el que observa, es la norma que se aplica independientemente de su vigencia, y en el caso de que se trata, estamos ante la aplicación de una norma vigente que por tanto por su aplicación se vuelve positiva.

Veamos en concreto: La *Ley del Servicio Exterior Mexicano* dice en su artículo 5.°: "El servicio exterior mexicano, estará integrado por su personal de carrera y personal especial". Reitero y ratifico esta última expresión "personal especial".

En sus artículos 6.°, 7.° y 8.°, va reproduciendo lo que no es más que la reiterada costumbre internacional original en la *Convención de Viena* de 1815 en donde se establecía: qué se entendía por un diplomático, sus relaciones, sus jerarquías, sus prelaciones, etc. Todo esto conduce compañeros, a pesar de que me estoy extendiendo, a tratar de ilustrar porqué sostengo que es una decisión legal y apoyada en el orden jurídico vigente y positivo.

Se nos habla así en la ley citada de lo que es la rama diplomática, y al respecto dice: el personal de carrera es de carácter permanente y comprende tres ramas: Diplomática consular y administrativa; y va mencionado, en cuanto a la diplomática: Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario, y Agregado Diplomático.

En cuanto a la rama consular: Cónsul General, Cónsul de Primera, Cónsul de Segunda, Cónsul de Tercera, Cónsul de Cuarta y Vicecónsul.

Por último, en cuanto a la rama administrativa: Agregado Administrativo de Segunda, Agregado Administrativo de Tercera, Canciller de Primera, Canciller de Segunda y Canciller de Tercera. Hasta aquí los agentes diplomáticos en los términos de la ley mexicana. Y hasta aquí los agentes diplomáticos en función de todas las reglas que rigen en la materia de derecho internacional público.

¿Cuáles entonces son los agentes especiales? Lo dice el artículo 13 de la propia Ley. "El personal especial será designado por acuerdo del presidente de la República. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido".

Pero quiero ponerle especial énfasis a lo que sigue: "Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos". Lo repito: "Los así nombrados, no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior…"

¿Qué quiere decir esto? Que no son diplomáticos, que no son agentes diplomáticos, que no son funcionarios del Servicio Exterior Mexicano; solamente son, como los califica la Ley a que me estoy haciendo referencia, como "especiales", "para asuntos especiales", y se designan para situaciones especiales.

¿Cuál es por otra parte la facultad del señor presidente de la República en los términos del artículo 89 de la Constitución? Nombrar y remover libremente a todos aquellos servidores públicos o funcionarios cuyo nombramiento no esté establecido de otra manera en otra ley.

Aquí estamos ante un "agente especial", el cual se encuentra brevemente limitado en requisitos en cuanto a su designación en el texto de la ley.

Así el artículo 3 dice que los candidatos a ingresar a la rama diplomática o consular deben cumplir con siete requisitos, y consigna que los agentes especiales solamente deben cumplir dos de tales, es decir los previstos en los incisos d) y e), que son:

d) Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del servicio exterior.

e) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

Recapitulando esta serie de reflexiones. Estamos ante la situación de una decisión política fundada en el texto de la Constitución y de la ley. La designación de un representante que la ley califica como "agente especial", sólidamente apoyada en el texto positivo y vigente del orden jurídico.

No podemos hablar entonces de una violación a la Constitución cuando se está cumpliendo precisamente con ésta en los términos del 89 Constitucional y de la *Ley del Servicio Exterior Mexicano* al que me referí; y esto consecuentemente da respuesta a otra objeción que se ha hecho, en el sentido de que una designación de esta índole a que nos estamos refiriendo, debe pasar por la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente.

Si no es agente diplomático, si no es cónsul, si no es del servicio diplomático, sino es exclusivamente un representante, como se le ha llamado "personal oficioso" y que la ley califica de "agente especial" que no está considerado como miembro del servicio diplomático mexicano, no tiene por tanto por qué pasar su ratificación ni ante el Senado ni ante la Comisión Permanente.

Creo, compañeros legisladores, que el proceso lógico de interpretación de la ley es claro, la premisa mayor, es la ley; la premisa menor, es el hecho, y la conclusión es el ajuste y adecuación de la norma al hecho de que se trata. Esto, en ningún medio jurídico del mundo puede ser calificado como violación de la ley sino solamente el cumplimiento de la misma.

Quisiera solamente hacer dos puntualizaciones finales. Se dijo por el representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que el representante personal, que según su apreciación significa Embajador, debe ser ratificado por el Senado o en su caso por la Permanente. Pienso que esto ha quedado suficientemente explicado y aclarado; no hay tal Embajador, ni es miembro del cuerpo diplomático, ni está regido por las circunstancias aplicables al cuerpo diplomático que son los tratados internacionales y la *Ley del Servicio Exterior*, y luego, consecuentemente, no tiene por qué estar sujeta la designación en cuestión a ratificación de ningún órgano legislativo.

Sobre las pretensiones a las modificaciones de la Constitución, desde luego la Comisión Permanente está abierta a las iniciativas que se puedan presentar sobre el particular. Evidentemente señores legisladores, en un proceso maduro y sensato podremos analizarlas

una vez turnadas a la Cámara que corresponda y podremos dar con la honestidad y congruencia que corresponda a nuestras posiciones ideológicas, jurídicas y políticas, nuestros criterios sobre el particular. Empero, llamo a ustedes de nuevo la atención en que la mejor ley es la que es no solamente justa para unos sino equitativa para todos.

La ley debe estar animada de estos dos grandes valores: la justicia y la equidad, entendiendo a esta última como el criterio corrector de la ley, como así ha sido calificada de manera reiterada por los estudiosos del derecho.

Respecto a que no deba haber cambios. Creo compañeros legisladores, que no debemos cerrarnos a los cambios, cuando éstos sean para el bien de la Nación.

Y la última puntualización es en relación con lo que se ha venido afirmando respecto de la separación de la iglesia y del Estado, que surgió con las siete *Leyes de Reforma* expedidas por Juárez en Veracruz, en el año de 1859, homologadas a nivel constitucional por Lerdo, en el año de 1873, y que fueron después recogidas con el mandato que consideró pertinente por el Congreso Constituyente en 1917.

Es pertinente enfatizar aquí el análisis hecho por los estudiosos sobre el fondo de este problema, de los que podría mencionarse a muchos personajes en el Derecho mexicano, en el sentido de que el mandato constitucional no consagra tanto la separación del Estado y de la Iglesia, sino específicamente la supremacía del Estado sobre la Iglesia, porque esto se es la vieja respuesta a las teorías de la soberanía, inspiradas desde las tesis de Bodino y Rousseau, mismas que han sido superadas en la actualidad.

No puede haber dos poderes soberanos dentro de un mismo Estado, El Estado tiene que estar por encima de la iglesia, cualquiera que ésta sea. Esta es la tesis más aceptada en el Derecho Constitucional, y debemos cuidarla y respetarla para que prevalezca siempre en la nación mexicana el propósito fundamental de su norma básica, que es: el derecho de todos, la equidad de todos y el respeto indiscutible de la soberanía nacional.

***

[En la misma discusión plenaria, luego de una alusión personal]

Quisiera dar contestaciones a alusiones personales del preopinante y del ante preopinante.

Rechazo categóricamente la etiqueta que gratuitamente se me adjudicó de personero del Poder Ejecutivo. Soy diputado y muy orgullosos de serlo, muy consciente de cuáles son mis funciones y si hablo aquí es porque estoy de acuerdo con lo que digo en la tribuna, no vine a quedar bien con nadie sino vine a defender a la Constitución y a la ley.

En este sentido, respetable diputado Hernández, "si digo lo que pienso es porque siempre pienso lo que digo", aun cuando podré estar de acuerdo con que pueda haber discrepancias de opiniones.

En cuanto a las afirmaciones que usted me adjudica, sería cuestión de revisar la versión de los debates; en ningún momento afirmé que Heráclito era padre de la metafísica, el padre de la metafísica, desde luego, fue Parménides; Heráclito fue uno de los grandes filósofos en función del devenir, pero sólo fue un precursor en cierto sentido de la metafísica.

En segundo lugar, tampoco dije lo que usted dice que dije, respecto de la Doctrina Estrada, solamente hice referencia a lo que a su vez decía en su análisis, el maestro Cervantes Ahumada, en un breve artículo que me voy a permitir después leer; tampoco dije que el Constituyente de Querétaro era el permanente, me parece que eso es de primer año; y si pude haber tenido un *lapsus*, desde luego, ni lo pienso ni estoy de acuerdo con él, el Constituyente de Querétaro no fue el Constituyente Permanente sino en nuestra historia fue el octavo Congreso Constituyente de este país.

Respecto a todo lo que ya se dijo y en relación con el ante preopinante, creo que no debemos dar más vueltas a la noria, ya todo se ha dicho con claridad, ya se ha mencionado lo que es y lo que ha sido y lo que puede ser esta decisión, y su base, tanto constitucional como legal.

Ahora, respondiendo a una imputación directa de que fui flojo porque la interpretación fue floja, afirmo que podré haber sido flojo, pero lo que me voy a permitir leer coincide totalmente con mi apreciación y es producto no de una interpretación floja sino de una de las mentes más lúcidas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, esto es, el doctor don Raúl Cervantes Ahumada.

Este ilustre señor, en un artículo publicado el día de hoy en *El Sol de México*, dijo textualmente lo siguiente:

"El hecho de que el presidente mexicano nombre un Delegado Personal no es en forma alguna violatorio de la ley, y el fondo no altera las relaciones existentes. Admitimos la presencia de un Delegado Apostólico, exhibimos las buenas relaciones con los dignatarios eclesiásticos y hay paz entre la Iglesia y el Estado.

"Como el Delegado Presidencial no tendrá investidura diplomática ni los poderes constitucionales a una Embajada, su existencia no violará la Constitución. Debemos considerar también que el Estado Vaticano existe como Estado soberano, reconózcanlo o no otros Estados y en estricto rigor técnico-jurídico una entidad es la Iglesia como cuerpo eclesiástico y otro la entidad política Estado Vaticano".

"No olvidemos que la teoría del reconocimiento fue rechazada por la Doctrina Estrada y que esta doctrina es fundamental en la actual organización internacional. La contradicción entre el reconocimiento de personalidad jurídica a un Estado y la Doctrina Estrada, se aclara con los textos de las cartas de la ONU y de la OEA. El Estado existe, aunque otros no lo reconozcan.

"Conviene a México y al mundo, dados los vientos evolutivos que soplan en la tierra y principalmente la transformación de la Iglesia Católica, establecer amigables y aun profundas relaciones Estado-Iglesia en beneficio de la paz universal".

Muchas gracias.

XVI. DEBATE SOBRE EL JUICIO POLÍTICO DE JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU

Marzo 7 de 1990

Con el permiso de la presidencia; señores legisladores: como en otra ocasión lo he afirmado, trataré de trascender las apreciaciones subjetivas y expresar lo que tengo que expresar con la objetividad y la seriedad que le corresponde. Pero no sin antes reiterar mi inconformidad con el uso y el abuso de la tribuna, en esta permanente miscelánea de la Comisión Permanente, en donde se introducen temas que son ajenos totalmente a su competencia y a sus previsiones constitucional y legal.

Quisiera hacer algunas puntualizaciones. Primero, con relación a algunas afirmaciones que se hicieron en esta tribuna:

Se dijo que sin argumentos ni fundamentaciones se pasó a votación en la subcomisión que tenía a su cargo el análisis, el estudio y la formulación del anteproyecto respectivo. Rechazo esta afirmación.

El propio diputado que me antecedió ya lo ha admitido aquí en loa tribuna. Se discutió durante casi 5 horas y en esa discusión se dieron los argumentos y fundamentaciones que orientaron, desde luego, el criterio de los legisladores que estuvimos presentes; consecuentemente rechazo que se afirme que por tal motivo se haya producido indefensión. Ésta se produce cuando no se da oportunidad de defenderse y, desde luego, no puede haberla cuando se alegó por varias horas sobre el tema que se discutió.

Se dijo aquí que, en ningún sistema procesal, los requisitos de procedibilidad son valorados. Me voy a permitir hacer un análisis sobre esto, porque además se discutió también en el seno de la subcomisión.

En materia civil, por ejemplo, cuando se presenta una demanda, los Códigos Procesales, invariablemente, de toda la República, exigen

que se presente el documento base de la acción y el juez antes de admitir la demanda, como un requisito de procedibilidad, debe analizar si el documento exhibido efectivamente es el documento base de la acción. No basta que el demandante afirme que lo es, sino el Juez tiene la obligación de analizar si es base o no de la acción ese documento. Aquí tenemos un ejemplo de procedibilidad, me voy a referir a otro.

En los juicios ejecutivos mercantiles, para que pueda admitirse la demanda y abrirse el juicio, se requiere que se presente el título de crédito en el cual se fundamenta la acción y el juez tiene la obligación de analizar ese documento. Esto es, si lo que se dice que es una letra de cambio, un pagaré, un cheque o algún otro documento que traiga aparejada de ejecución, en su análisis previo es un documento que reúne los requisitos de ley.

Aún más, cabe citar la materia de amparo. En el juicio de amparo, cuando una persona comparece a nombre de otra, como requisito de procedibilidad indispensable y antes que nada, el Juez Federal al estudiar la demanda para su admisión debe analizar si el documento que se presenta, con el cual se ostenta la personalidad, efectivamente se acredita o no y consecuentemente, de no ser así, desechar la demanda. Como también sucede respecto a la notoria improcedencia en cuyo caso, de darse esta el Juez Federal debe desechar la demanda de amparo.

Con estos 3 ejemplos pretendo sostener que no es exacto como se ha pretendido desinformar a esta asamblea, que en los requisitos de procedibilidad no sea necesario analizar pruebas de ninguna especie, sino que solamente se enumeren sin valorarlas. Deben ser valoradas, no en cuanto al fondo, pero sí en cuanto a la base de la acción que se está pretendiendo ejercitar.

Celebro que se haya dicho de manera reiterada aquí en la tribuna que en los juicios políticos el análisis debe ser de estricto derecho. Efectivamente ésa es mi opinión. Creo que podríamos estar equivocados, tanto el suscrito como los que sustentaron igual opinión que yo en nuestro proyecto de dictamen, pero con toda honestidad debo sostener que nuestra opinión la consideramos ajustada a derecho.

Se ha dicho de manera reiterada que los miembros de la subcomisión violamos la *Ley de Responsabilidades* por infringir el artículo 12 de la misma. Creo que, aunque este no es el foro para discutirlo, sin embargo, resulta pertinente hacer algunas consideraciones sobre el particular.

Primero, permitiéndome destacar el por qué votamos. Porque a pesar de que éramos una subcomisión cuya encomienda específica no era resolver nada, debimos determinar o definir una opinión cuando como sucedió no había consenso. En este entendido si algo se ha manejado en la prensa en otro sentido. Fui enfático cuando fui entrevistado en que no resolvimos nada, solamente establecimos una opinión o un criterio, porque de otra manera podía llegarse a ningún resultado; tan es así que estuvimos empantanados en una discusión durante casi cuatro horas sobre el mismo punto.

¿Cómo puede aún a nivel de subcomisión, que también es un órgano colegiado por estar integrado por diversos miembros y diversas voluntades, tomarse un acuerdo así sea para emitir una opinión, si no es votando para que sea la opinión de la mayoría la que determine el acuerdo de dicho órgano colegiado?

Pienso que lo que ha venido sucediendo sobre este particular en esta Legislatura, con sus propias características, es que hemos venido cayendo en un asambleísmo puro. De 500 miembros de plenaria de la Cámara de Diputados pasamos a comisiones, algunas de ellas hasta con 100 miembros y de ahí a subcomisiones de veintitantos miembros, ¿Cómo puede avanzarse en un cuerpo colegiado de esa índole si no se nombra a su vez un grupo de trabajo y que sea el grupo de trabajo el que elabore el proyecto de resolución que se someta a la discusión de la voluntad del órgano colegiado en su plenitud?

En este caso, precisamente por tratarse de subcomisiones pluripartidistas, no se adoptó un procedimiento que hubiera provocado actitudes de rechazo de algunos de los miembros de la subcomisión. Así en vez de presentarse una ponencia, una especie de anteproyecto para la discusión del grupo se discutió previamente por el grupo, se llegó a una

fijación de un criterio y se glosó por la Secretaría de la subcomisión, lo que en términos jurídicos, debe entenderse como integrarse un proyecto de resolución con el resultado de las discusiones.

Pensemos, por ejemplo, en el comportamiento de los cuerpos colegiados judiciales de la República. 21 Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver un caso no proceden a redactar el proyecto, sino los 21 se apoyan en una ponencia que se presenta sobre el particular.

En el caso en cuestión, se invirtió el procedimiento, y para no producir indefensión, a pesar de lo que sea alegado, las Comisiones Unidas designaron una subcomisión plural en la que quedaron representados todos los grupos; se discutió y se formuló un proyecto, más no un dictamen, pues respecto a este solo corresponde emitirlo a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia; pero vayamos al fondo de la discusión del artículo 12 de la *Ley de Responsabilidades*.

Resulta muy curiosa la actitud de algunos grupos de legisladores en este tipo de controversias. Es cierto que se trata de responsabilidad política, en un juicio denominado "juicio político", pero es una responsabilidad política sujeta a una jurisdicción y la que corresponde al Congreso de la Unión, en donde ambas Cámaras tiene diversas funciones, la Cámara de Diputados como órgano acusador y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia. Por vía de digresión, para ilustración de algunas gentes que afirman que es una institución republicana, se trata de un juicio que surgió en la monarquía inglesa en el siglo XVI; sin embargo, ha sido aceptado por casi todos los países del mundo y particularmente por los sistemas presidencialistas de carácter republicano. En los regímenes parlamentarios no tiene razón de ser el juicio político, ya que este conlleva como sanción la destitución y la inhabilitación, y en los regímenes parlamentarios se dan la interpelación y el voto de censura con la consecuente separación del funcionario. En los sistemas presidenciales es donde se da con propiedad pues el juicio político.

La *Ley de Responsabilidades*, vigente a partir del año de 1983, reglamenta los preceptos relativos de la Constitución en este sentido, que son el 108, el 109, el 110 y alguna otra disposición correlativa en el 114.

Establece la ley, de acuerdo con el artículo 12, tres etapas en el juicio político; la primera que se refiere al requisito de procedibilidad; la segunda, que corresponde a la Sección Instructora y al Pleno de la Cámara de Diputados; y la tercera, al Senado. Aquí quisiera hacer algunas puntualizaciones aun con el riesgo de extenderme, pero creo que ya que otros diputados han abusado de la tribuna, se me concederá el derecho de utilizar el tiempo necesario para ilustrar la idea que trato de expresar.

Quisiera comentar la intervención de un diputado que me precedió en el sentido de que son las Comisiones Unidas las que continúan el procedimiento.

Creo que no es correcto en ese sentido en cuanto a los Gobernadores, porque se hizo especial énfasis en que no están sujetos al juicio político más que por tres causas y hay un tratamiento especial que establece la Constitución de que la resolución que se pronuncie en el juicio político será simplemente declarativa y se remitirá a la Legislatura del Estado para que resuelva lo que corresponda.

Pero eso no quiere decir que no deba intervenir la Sección Instructora ni que tampoco deba intervenir el Pleno de la Cámara de Diputados, porque desde ese sólo punto de vista, bastaría la simple intervención de las Comisiones Unidas para que el asunto, sin llevar una previa declaratoria de la Cámara de Diputados fuera a dar a la Legislatura local para que resolviera lo que corresponda, lo que desde luego no es admisible, pues dejaría prácticamente la resolución del caso, no a la Cámara de Diputados a través de su asamblea plenaria, sino a dos comisiones ordinarias en un simple aspecto de procedibilidad.

Lo que tal vez sería cuestionable es si debe intervenir el Senado o no, porque el Senado es el Jurado de Sentencia, es quien aplica la sanción y si el caso constitucionalmente no puede ser sancionado por el Congreso de la Unión un gobernante local, resultaría tal vez ocioso que fuera dar al Senado en esta tercera etapa. Lo cito esto nada más como

un punto de aclaración, aunque podría haber opiniones en un aspecto y opiniones en otro.

El artículo 12 de la citada ley introduce esta primera etapa y tal vez vicisitudes políticas aún a niveles individuales marcan los pasos de los hechos, que luego tal vez no justifican actitudes posteriores, porque el artículo 12, como la mayor parte de esta ley, fue redactado por el Lic. Samuel del Villar que en aquella época era un destacado priista y que ahora es de otro partido. A lo mejor lo que sustentaba como priista ya no lo sustenta como perredista en el ámbito de la ley.

Dice así el artículo 12. "Cualquier ciudadano bajo su estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7.°, y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, diputados a las Legislaturas y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales por las que determina el párrafo segundo del artículo 5.°".

Ya se ha insistido aquí que el artículo 5.°, establece 3 causas: mal manejo de recursos federales, violaciones graves a la Constitución y violaciones a las leyes federales. Esto es, no procede el juicio político por lo que hace a los Gobernadores de los Estados, por las causales que invoca el artículo 7.°, de la ley para todos los servidores públicos del ámbito federal, sino está concretado específicamente a 3 causales: mal manejo de recursos federales, violaciones graves a la Constitución y violaciones a las leyes federales.

Continúa diciendo el precepto: "Presentada la denuncia y ratificada dentro de 3 días naturales, se turnará de inmediato, con la documentación que la acompañe, a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2.°, así como, si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento." Termina diciendo: "una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara."

Es curioso cómo cuando conviene a una interpretación se sustenta una tesis, y cuando conviene a otra, se sustenta otra diferente.

En uno de los juicios políticos que le ha tocado conocer a esta Legislatura (dentro de lo que podríamos llamar "la paranoia de los juicios políticos"), se afirmó por los mismos denunciantes, aunque en aquella época estaban en otro partido, que no necesitaban presentar ningún elemento de prueba, que éstas debían recibirlas las Comisiones Unidas. Ahí se alegó que la obligación de presentar las pruebas es con la denuncia y que las pruebas que se requieran instruir adicionalmente deben recibirse en la Sección Instructora. Fue también producto de un larguísimo debate sobre el particular. Específicamente fue en el juicio intentado contra el licenciado Petricioli. Ahí están las grabaciones sobre el particular y aquí está el propio texto del proyecto donde se habla de este incidente sobre las pruebas, en el que se insistía que las Comisiones Unidas mandaran recibir unas pruebas para poder determinar si era procedente o no la acusación. Ése fue aquel caso.

Ahora en éste se presentan unas pruebas y se pretende que no se valoren. Pues en qué quedamos, ¿no querían que se valoraran en aquél y además se exigía y se reclamaba que se mandaran recibir mayores pruebas?, y ahora que presentan sus pruebas y que se les valoran ¿también no está correcto? Pues entonces cuál es la interpretación que verdaderamente le corresponde a este precepto. Ya en otra ocasión mencionaba una redondilla de Sor Juana que resulta oportuno evocar de nuevo; "Opinión, ninguna gana, pues la que más se recata, si no os admite es ingrata y si os admite es liviana". Señores, seriedad de conducta y de interpretación.

No es posible emitir un dictamen de procedencia o de improcedencia si no se analizan, aunque sea de una manera preliminar los documentos presentados, como lo dice específica y claramente el precepto, para poder determinar si ha lugar o no a iniciar el juicio.

Desde luego esto no implica ni que se esté responsabilizando al denunciado ni que se le esté exonerando, simple y sencillamente que se está cumpliendo con los requisitos de ley, con la Constitución, en

este caso, la que exige determinados requisitos para que el juicio pueda abrirse. Dicho sea de paso, la ley usa el término de incoar, y por esto se entiende iniciar un juicio.

Para tal efecto, las Comisiones Unidas deben determinar si este procede, esto es, el llamado requisito de procedibilidad. ¿Y cómo tienen que hacerlo?, analizando, como lo dice la ley específicamente, los elementos de pruebas exhibidos.

Ahora bien, en este asunto la primera causa que se invoca en el texto de la denuncia es el mal manejo de recursos federales. Debió entonces haberse acreditado que se trataba de recursos federales, pues a la postre si se trata de un mal o buen manejo, correspondería ser probado ante la Sección Instructora. Pero sí indudablemente es un requisito *sine qua non*, para que pueda abrirse el juicio, que se acredite uno de los extremos esenciales, y en la especie es si se está frente al manejo de recursos federales y no ante cualquiera clase de recursos.

En la entrevista de prensa que sostuve ayer, así lo dije categóricamente, y lo reitero, no estamos hablando ni de mal ni de buen manejo, sino estamos hablando de que no hay pruebas de que se trate de recursos federales. Independientemente de la discusión sobre si se trata de copias fotostáticas o no, pues ante una objeción en este sentido del diputado Gómez en el seno de las comisiones, tomé como buenos los documentos e hice ver que no era el tema a discusión, la naturaleza de tales documentos. Que el tema a discusión era si esos documentos probaban si se trataba de recursos federales o no. Y el propio texto de la denuncia dice que no, porque está confundiendo lo que es una participación federal con lo que es un recurso federal.

Y permítanme explicarles por qué. Esta causal fue introducida a partir de la reforma de 1982, que entró en vigor en el año de 1983, porque a partir de los 70´s se vino estableciendo una práctica entre la Federación y los estados de estar transfiriendo recursos federales de obras de la Federación a la administración de los Estados, a las autoridades o gobernantes de los Estados.

De allí surgieron en la historia de este manejo de recursos federales por los gobernadores aquellos convenios que primero se

llamaron CUC y que ahora se llaman CUD, y que a través de la reforma constitucional se homologaron en el artículo 115 constitucional para después ser trasladados en reforma posterior al 116.

Sin embargo, en la denuncia y en el seno de la subcomisión se discutió ampliamente este tema y se hizo notar que no debemos confundir una participación federal, que es un recurso propio del Estado, aunque se origine en la Federación, con el recurso federal que maneja el gobernante local por transferencia de recursos, pero que en ningún momento deja de tener la naturaleza federal.

Esto fue compañeros lo que se analizó y se discutió en el seno de ese larguísimo debate de cinco horas, y los propios perredistas admitieron: no hay prueba fehaciente de que sean recursos federales, pero tampoco lo hay de que no lo son. Podría justificar en alguien que no sea abogado esta temeraria afirmación, pretender llevar al campo del derecho el probar lo negativo; solamente el que afirma está obligado a probar o cuando su afirmativa implique una negación, así lo establecen las reglas antiquísimas del derecho, y esto es estricto derecho y en estricto derecho estamos actuando.

De ninguna manera puede sostenerse que hayamos exonerado de responsabilidad al Gobernador por el manejo de esos fondos, sino se dijo, y lo repetí, en todo caso quien debe aclararlo es el Gobierno del Estado de Guerrero y por las vías que procedan, pero para los efectos de la acusación de un juicio político, debió haberse acreditado como elemento *sin qua non* de procedibilidad, que el mal manejo de fondos que se está atribuyendo a este funcionario, es un manejo de fondos federales, y las participaciones federales, ni aquí ni en ninguna parte, son recursos federales.

La *Ley de Coordinación Fiscal* de 1980, que modificó el manejo de estas situaciones, con anterioridad regidas desde la primera *Ley de Coordinación* de los años 40, dio el cambio brusco de las participaciones específicas en impuestos especiales a un porcentaje de reparto, que se rige por las bases que establece esta propia ley y en la cual intervienen los gobiernos de los Estados con porcentajes definidos con una sola plataforma económica de reparto a todas las Entidades.

Lo dije en aquella ocasión y lo sostengo en ésta: no es el momento de discutir si el sistema de coordinación fiscal es bueno o malo, pero es el que nos rige y para los Estados actualmente la mayor parte de sus ingresos son participaciones federales (en algunos Estados a porcentajes que exceden del 90%). Son recursos de los Estados que vienen como consecuencia de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, porque los Estados, por virtud de este nuevo sistema, no tienen impuestos propios, fueron derogados para que pudieran surtir efectos el IVA y otros impuestos de carácter federal, y en vez de participar los Estados, como era en otra ocasión, sobre bosques, minas, cerveza, cerillos, petróleo, etc., vinieron a incluirse en el sistema nacional de participación fiscal. Esos son los ingresos de los Estados que vienen por la vía de la participación, pero no son recursos federales, son recursos estatales, como también los que reciben los municipios a través de los cinco fondos que se consignan en la propia ley, son municipales, aunque provengan de la Federación y se canalicen por conducto de los estados. Interpretarlo de otra manera, es negar toda esencia del Federalismo en este país, que ha tratado de ser cuidadoso con este sistema que vino a conseguir después de 160 años, la uniformidad del sistema fiscal nacional.

En cuanto a la otra imputación de violaciones graves a la Constitución, se analizaron detenidamente las numerosas probanzas que fueron exhibidas y se llegó a la conclusión de que no se imputaban hechos directos, pero se recalca, hechos, acontecimientos, sucesos, no apreciaciones, calificaciones o conjeturas, pues únicamente se advirtieron dos documentos provenientes directamente del gobernador, esto es dos cartas publicadas en el periódico *La Jornada* y que fueron leídas completas, no fuera de contexto ni solamente en párrafos aislados, de cuyos documentos en manera alguna se derivan los hechos que se atribuyen al Gobernador.

Por eso es que el grupo de los que estábamos ahí, llegamos a la conclusión a nivel de opinión, para la formulación de un proyecto de dictamen que no se ha formulado, pero que está en vías de hacerse, para lo cual se citó para su discusión por vía de anteproyecto, el viernes próximo a las once de la mañana.

Con todo respeto quiero hacer notar que no admito ni acepto de ninguna manera, que se me califique, como también a mis compañeros, de violador de la ley.

Creo que la explicación que he dado es clara; la ley no puede interpretarse más que bajo estos tres requisitos y con los antecedentes que han mediado ya en esta propia Legislatura en donde bien o mal, pero es el criterio que ha imperado, se ha interpretado el artículo 12 de la multicitada ley, en el sentido en que lo hemos pretendido aplicar a nivel de opinión.

Esto es lo que ha sucedido, señores; esta es nuestra verdad. Podrá no estar dentro de lo correcto, pero nos ha animado una absoluta seriedad en este trabajo, independientemente de las calificaciones subjetivas o hirientes que se han expresado en esta tribuna y que injustamente se nos han pretendido atribuir.

Muchas gracias.

XVII. INTERVENCIÓN SOBRE EL DICTAMEN DEL CÓMPUTO DE APROBACIÓN DE LAS LEGISLATURAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Abril 4 de 1990

Con la venia de la Presidencia; señores Legisladores:

Parece que el gatopardismo se ha puesto de moda: Una novela a la que se pretende dar actualidad. En realidad, a lo que se ha pretendido ubicar como gatopardismo, ni le corresponde en función de un concepto ni del contrario. Porque por gatopardismo se entiende reformar todo para quedar igual. Y aquí se ha hablado que se reformó para ir para atrás o que se reformó para ir para adelante.

Luego creo que resulta ocioso mencionar el gatopardismo en esta tribuna; que no viene a ser más que, por un principio de congruencia que he sostenido en otras ocasiones, el abuso de la misma, porque lo que está a discusión, es un dictamen de un cómputo de Legislaturas y si procede hacer una declaración o no sobre si debe considerarse aprobada una reforma en los términos del 135 constitucional.

Los diputados que me han precedido y que han hablado en contra, han admitido categóricamente que esto ya fue debatido y que no corresponde a esta Comisión Permanente tratar de revivir debates que ya han sido superados y que quedan registrados en la historia política en este país.

En este sentido, resulta ociosa la discusión, pues no es más que venir a repetir en esta tribuna, lo que de algún modo ya se mencionó de manera profusa en el seno de la Cámara de Diputados, en el seno de la Cámara de Senadores y de una manera amplísima, en todos los medios de comunicación de este país.

Creo que sin un pensamiento que perseguir, sin una acción regida por el pensamiento, no hay ni política ni políticos posibles. En rea-

lidad, lo que venimos a hacer dentro de las facultades constitucionales como Comisión Permanente, es analizar si se dan los requisitos de ley para que se considere aprobada o no la reforma, y esto es lo que no se ha mencionado en lo más mínimo en esta tribuna. Creo que no cabría una expresión de sostener lo contrario cuando hay argumento contrario. No se ha sostenido aquí en ningún momento, que no se den los requisitos constitucionales para que la reforma se considere aprobada.

Sin embargo, ya que se han fijado algunas posiciones al respecto, resulta pertinente también, desde nuestro punto de vista, sustentar los nuestros. Aun cuando son muchos los adjetivos que se han utilizado sobre el particular, trataremos de comentar solamente los sustantivos para darle sustancia o contenido a la discusión.

Para no extenderme demasiado, quisiera referirme particularmente a lo que se ha dado en llamar una "contrarreforma".

Contrarreforma es lo que va contra una reforma en sí misma. Desde este punto de vista, lo hemos afirmado categóricamente, el contenido de la modificación a estos 7 artículos de la Constitución, es en sí misma una reforma, porque implica un avance en lo que ha sido la evolución de los procesos electorales y en las luchas democráticas en éste país.

Resulta curioso que algunos políticos dicen que para su partido es una contrarreforma, porque no implica ningún avance y, por otra parte, destacados miembros del propio partido político, afirman que sí los hay. Luego, entonces, ¿en qué momento dicen la vedad partidista, cuando sostienen en que no los hay o cuando sostienen que sí los hay?

Tengo aquí a la vista una publicación hecha por esta Cámara, en donde está la intervención de un destacado miembro del PRD, quien habla de avances en cuanto a la reforma, me refiero al señor José Woldenberg, el que categóricamente dice: "son avances en materia de organismos electorales, el Registro Nacional Ciudadano, en relación con lo contencioso y la modificación electoral", y luego dice, cuáles son los que consideran que no lo son. Luego, entonces, aún dentro de una posición parcial no puede hablarse de que una reforma que contiene

avances sea en sí misma considerada como una contrarreforma, pues volviendo a la premisa inicial, todo lo que implica un avance en política es en sí misma una reforma.

Se dice que se dio marcha atrás por el hecho de que se desecharon las propuestas de algunos partidos de oposición. Lo cierto es que se tomaron en cuenta todas las propuestas, y se ha dicho aquí por los propios adversarios políticos, que fue materia de una amplísima y larga discusión, profunda discusión, den donde se abordaron indiscriminadamente los diversos planteamientos.

Pero como sucede, no solamente en lo político, sino en todo quehacer humano, tiene que tomarse a la postre una decisión. Y la decisión tiene que ser por la posición que se considere más conveniente para todos y no sólo para un grupo.

No consideramos que haya marcha atrás y sobre el particular me voy a referir a algunas de las objeciones hechas concretamente en lo que toca a lo que se dice que es una contrarreforma y que se califica como una disminución de la importancia de los partidos políticos.

En el texto de la reforma, cuya declaratoria está sometida a la consideración de esta Comisión Permanente, en varios de los preceptos no sólo no se disminuye a los partidos políticos, sino se reafirma su presencia y se amplían en cierto sentido sus facultades en cuanto a los organismos electorales, en tanto que se establece que intervienen desde el mismo mandato de la norma constitucional, en la constitución del organismo superior, al cual se confiere la vigilancia y el control de los procesos electorales.

Se amplían también en cuanto a que constitucionalmente se faculta a los partidos políticos para integrar mayoritariamente los órganos de vigilancia de este tipo de organismo.

Y en cuanto a los procesos de calificación en los Colegios Electorales, se establece como un derecho de los partidos políticos la designación de los miembros que van a integrar el colegio electoral de la Cámara de Diputados. Es decir, no queda al azar de un porcentaje, como estaba en las leyes anteriores, sino se establece el derecho de los partidos políti-

cos de designar a sus mejores hombres, de acuerdo con los resultados de la integración de este colegio calificador, integrado por 100 diputados.

Luego entonces no podemos hablar de un retroceso ni de una reducción en lo que en el propio texto de la reforma se está implicando de manera clara y categórica como un avance para los partidos políticos.

Se ha calificado como un retroceso la integración de la Cámara de Diputados con diversas etiquetas de sobrerrepresentación, e inclusive se le adjudicó una etiqueta más fuerte aun, ya que se pretendió compararla como medida fascista, e inclusive se hizo evocación de una Ley de Mussolini, en esta tribuna, al respecto.

El tema de la sobrerrepresentación y de la subrrepresentación es un tema de amplísimo debate y es un tema que implica este orden de ideas: antagónicas en unos casos, divergentes en otros y convergentes en unos terceros, respecto de qué es lo que se entiende en sí mismo por sobrerrepresentación y subrrepresentación.

Podemos afirmar categóricamente que no existe sistema electoral en el mundo, de cualquier "ismo" político en que pudiera colocarse, en donde pueda hablarse de un sistema perfecto en cuanto a la representación equilibrada, equitativa, para no caer en estos extremos, que son tan negativos, en ambos casos, tanto el de la sobrerrepresentación como el de la subrrepresentación.

Se decía, inclusive, en una pregunta categórica hecha a un diputado, ¿Qué en dónde estaba el avance? Aunque fue contestado ya, no tiene desperdicio reiterarlo, la disposición constitucional, actualmente vigente, establece el derecho a tener la mayoría absoluta sin límite de ninguna especie y por ende llevarlo a un porcentaje de un 35%, implica desde luego un avance, ya que lo que es un derecho amplísimo de un partido político en el sistema vigente, se reduce en lo futuro a un derecho que solamente pueda ejercitarse de un 35% en adelante.

Pero en este fenómeno de la sobrerrepresentación y de la subrrepresentación hay una notable confusión de carácter conceptual, se pretende aplicar sin discriminación de ideas de ninguna especie el mismo criterio de sobrerrepresentación y subrrepresentación a sistemas que

obedecen a principios puros de representación proporcional, a sistemas de mayoría relativa o a sistemas mixtos y en realidad aquí es donde está la confusión y que podría conducir a conclusiones equivocadas con premisas desde luego equivocadas.

No puede juzgarse, desde el punto de vista lógico, la misma conclusión si la premisa es diferente; la conclusión tiene que ser distinta y se ha olvidado, sobre el particular, que el sistema constitucionalmente nos hemos dado, es un sistema mixto, de dominante mayoritario, en donde convergen los dos cásicos sistemas de la elección, el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

Así dentro de las concepciones críticas de impugnación se ha pretendido como si todo obedeciera únicamente al principio de representación proporcional, y se olvida, sobre el particular, que los partidos políticos ya las elecciones obedecen a dos sistemas o principios electorales, por un lado el de mayoría relativa y por otro el de representación proporcional. Consecuentemente no podemos aplicar dentro de una lógica congruente un solo porcentaje para ser aplicado a los dos, porque entonces subvertiríamos el principio de mayoría relativa y lo estaríamos clásicamente convirtiendo en un principio de representación proporcional puro.

Esto sólo dentro de una especulación teórica y académica. Pero veamos qué pasa, inclusive, en el campo de la *praxis* o en el campo pragmático de los hechos: En España que tiene un sistema de representación proporcional puro, manejado por la fórmula Belga de Dont, en las últimas elecciones con el 38% de la votación (en un sistema de representación proporcional, lo recalco, porque esto es importante), en España con el principio puro de representación proporcional, se tuvo derecho a la mayoría absoluta de las curules en el Congreso de los Diputados de España.

Y si esto sucede en un régimen de representación proporcional pura, por mayoría de razón debe accederse a ello en un sistema mixto, en donde operan tanto el de mayoría relativa como el de representación proporcional.

Esta es, compañeros, tal vez una concepción un poco técnica de la explicación de este fenómeno tan socorrido y tan reiterado y tan repetido de la sobrerrepresentación a que se ha hecho alusión.

Empero, insisto, hay que entenderlo en función del sistema electoral que rige en el país. Y cite el ejemplo de España, para ilustrar precisamente al extremo, lo que puede suceder en el particular, en un sistema en donde ni siquiera es aplicable el sistema de mayoría relativa, en el cual con el sólo principio de representación proporcional y con una tercera parte de la votación, se llega a la mitad más uno de los diputados que integran el Congreso Español.

Esta es una fórmula que nadie discute en España, y con otra circunstancia que ni siquiera podemos decir que es fascista, puesto que quien lo ha vivido y lo ha aplicado y lo tiene como vigente en España, es el Partido Socialista Obrero Español, que creo que es el antídoto del otro aspecto a que se hacía referencia.

Entonces, consecuentemente con este orden de ideas, creo que avanzar en el texto de la Constitución es establecer normas que vienen a vigorizar el sistema electoral mexicano. Resultaría ocioso pues volver a repetir en esta tribuna todas estas reformas que ya fueron amplísimamente discutidas en otro lugar y en otro momento.

Lo cierto es que fueron aprobadas, que han sido aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados, y entrarán en vigor, consecuentemente en este país y deberán ser desarrolladas por la ley reglamentaria respectiva para tener vigencia y aplicación práctica.

Se ha dicho hasta la saciedad que el principal avance se traduce en los organismos electorales, en la integración de las Cámaras, en la existencia de un procedimiento contencioso electoral, en una limitación y enmarcamiento constitucional de la facultad que se ha conservado de la auto calificación, y en el establecimiento de un tribunal electoral que venga a dar garantías y firmeza a las resoluciones que se dicten en materia electoral.

Luego entonces, no estamos ante una contrarreforma, ni en el sentido gramatical, ni en el sentido lógico, ni en el sentido jurídico, ni

en el sentido constitucional, ni en el sentido político; estamos ante una auténtica reforma constitucional y serán los hechos en el futuro de este país, ya inmediatos en las elecciones del año próximo, los que pondrán la nota positiva, respecto a los resultados de esta reforma que tanto ha reclamado la sociedad mexicana y que ahora prácticamente ya es una realidad.

Solamente terminaría refiriéndome a otra situación en la que nos han colocado. El fraude, compañeros, ¡ni lo necesitamos, ni lo queremos! Haciéndome partícipe en ese sentido de la conocida frase de don Jesús Reyes Heroles; y termino diciendo que sí nos distinguimos de otros partidos políticos, pero que si nos distinguimos es por haber nacido en una revolución en el poder y por pretender seguir revolucionando con las leyes y con las instituciones.

No olvidemos que las reformas que han dado acceso a las minorías en las Cámaras, que las reformas que han modificado muchos aspectos, en un plan de perfectibilidad, aunque no son perfectas, han surgido propiamente del Partido Revolucionario Institucional. En este sentido, son una realidad que no puede desconocerse las reformas de los años de 1963, 1976, 1986 y ahora 1989 y 1990.

En tal virtud, compañeros, al no haber discusión sobre el verdadero sentido de este dictamen que ha sido sometido a la consideración de la Comisión Permanente, pido su voto aprobatorio.

Muchas gracias.

XVIII. CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD

Abril 4 de 1990

Con la venia de la Presidencia; señores legisladores.

Sería inútil seguir discutiendo sobre temas en los que hemos caído en una auténtica retórica o dialéctica parlamentaria de *ping pong*, lo que yo digo que sí, por otro lado. se dice que no, y lo que el otro dice que sí, yo digo que no.

En realidad, no podemos ignorar que hay un hecho objetivo de carácter incontrovertible, la reforma ya fue aprobada y serán los hechos los que van a justificar, en el campo del devenir político de este país, a quién pueda corresponderle o no la razón.

Solamente quería puntualizar algunos aspectos, desde luego rechazando la peyorativa expresión de "chatarra". No podemos admitir que una reforma constitucional que es un producto primero de una consulta pública, de debates profundos y prolongados, así como de sesudas discusiones, pueda considerársele despectivamente como "chatarra". Podrá tal vez —y no pretendo asumir que mi partido tenga toda la verdad—, podremos estar tal vez equivocados, pero de esto a ser "chatarros", creo que no se vale la expresión, ni menos con la seriedad que corresponde a esta Alta Tribuna.

En lo tocante a que no hay avance y ya que el diputado que me precedió leyó el contenido del artículo 54, sí lo voy a leer textualmente en las fracciones tal como quedan, para que su simple análisis, ya no profundo sino simplemente gramatical, deriven la apreciación sobre en dónde está la modificación y si esta modificación implica un avance o no en los derechos políticos de este país.

Dice el artículo 54 en su fracción IV, inciso c) del cual: "si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno

alcanza con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría —repito— al partido con más constancias de mayoría —no establece límites de ninguna especie— le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara."

Por su parte el 54, tal como está en la reforma a que se refiere esta declaratoria, dice en su fracción relativa: "Fracción IV: si ningún partido político —dice el inciso b) — obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores, le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara por ambos principios corresponden, en su caso, al porcentaje de votos obtenidos".

"Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados, en número suficiente, para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara".

Y luego vienen las adiciones que tanto se han impugnado respecto de, por una medida de equidad, en función del aumento del número de porcentajes le van asignando mayor número de diputados.

Aun cuando convengo en que esta tribuna no es ni el lugar ni el foro para discutir temas académicos ni especulaciones doctrinales; no podemos enajenarnos de las conclusiones a que se llegaron en las medidas propositivas de esta reforma, sobre cuáles son las verdades que alimentan y que alientan.

La cláusula de gobernabilidad, como se le ha dado en llamar, no solamente en este país sino en muchas partes del mundo, no es un invento ni del Partido Revolucionario Institucional ni de la Legislatura mexicana. Es un proceso del movimiento político electoral que se da en casi todas las latitudes, tanto en los regímenes de carácter parlamentario como de régimen presidencialista. Es la necesidad de contar con mayoría que permita tomar decisiones efectivas en los congresos respectivos.

A esto se accede en algunas otras latitudes por la vía de la concertación o por la vía del convenio. Algunos analistas critican esta

situación, toda vez que consideran que en los gobiernos en los que no se llegue a esos porcentajes son gobiernos inestables y que pueden conducir a circunstancias poco duraderas. Ya lo hemos visto en algunos otros países cómo esto se suscitó y provocaron muy serios problemas para la estabilidad de los sistemas gubernamentales. Uno de los ejemplos clásicos fue lo que sucedió en Italia después de la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente se accede por ello no solamente por la vía de la concertación sino también por la vía de la normatividad. Y el sistema mexicano adoptó el de la normatividad aun cuando lo ideal es el de la concertación, porque tal vez no estamos lo suficientemente preparados para llegar a la concertación, para tomar decisiones de esta trascendencia. Y el ejemplo clásico lo tenemos en que nos hemos pasado 10 meses de discusiones para llegar a una concertación, para poder lograr una mayoría calificada que la Constitución establece para poder modificar su texto. Si esto lo lleváramos al seno de la integración de los órganos de Estado, entre ellos el Poder Legislativo, podríamos conducir al país a una situación de anarquía.

Por esto fue que se adoptó como cláusula de gobernabilidad un porcentaje que en los términos estadísticos de todos los países que viven la vida comicial, se consideró como el más apropiado de acuerdo con el movimiento pluripartidista que existe en esos países y que en el cual, por ahora, nosotros estamos plenamente inmersos.

Esta es una justificación que viene a explicar de una manera categórica el porqué de esta cláusula de gobernabilidad que tanto se ha criticado e impugnado en esta tribuna, y que lo mismo fue impugnado en el seno de las comisiones como también en los debates de la Cámara de Diputados. El porcentaje es necesario para suplir una concertación a la que todavía no podemos acceder como los ejemplos vivos del siglo pasado lo han demostrado.

Quedan hechas estas aclaraciones y nuevamente solicito el voto favorable del dictamen.

Muchas gracias.

XIX. PROPUESTA DE LA PRESIDENCIA EN RELACIÓN AL LLAMADO DE DIPUTADOS SUPLENTES

Mayo 8 de 1990

Con la venia de la Presidencia: señores diputados, sostenía en algunas ocasiones el ilustre ideólogo y político mexicano don Jesús Reyes Heroles, lo siguiente: "Problemas que se soslayan, estallan; problemas diferidos, se agravan; contradicciones latentes, se agudizan. Instemos a abordar los problemas y no a diferirlos".

Creo que en este sentido esta frase tiene plenitud de aplicación a la propuesta atingente del señor presidente de esta Cámara.

No es posible que el cumplimiento de los imperativos de la Constitución deba estar supeditado a intereses individuales o de grupo; la propia Carta Fundamental de la República, dentro de la concepción sabia de los Constituyentes, previó normativamente mecanismos de defensa para garantizar la vigencia y la aplicación del orden jurídico y el funcionamiento necesario e indispensable de los órganos de autoridad, y con mayor razón, en lo tocante al delicadísimo órgano del Poder Legislativo.

Se han invocado aquí por la Presidencia y por el primero de los oradores que ha hecho uso de la palabra apoyando la propuesta, los diversos preceptos de la Constitución que fundamentan y apoyan el funcionamiento eficaz de las Cámaras Legislativas.

Se ha dicho y cabe la pena enfatizarlo, que la Constitución no deja a la interpretación unilateral o interesada del legislador, el cumplimiento de su delicado encargo, la Constitución lo impone como una obligación. El artículo 36 de la Constitución es categórico en este sentido, dentro de las obligaciones del ciudadano están de manera preponderante y categórica en el mandato de la norma, el cumplimiento y el ejercicio de los cargos de elección popular, y éste ejercicio debe hacerse dentro de la

normalidad que se prevé en el orden jurídico y dentro de la eficacia que debe corresponder al ejercicio de su mandato.

Probablemente ofenda en mi exposición, primero, porque sostengo tesis, y segundo, porque doy razones para fundamentarla y apoyarla. El cumplimiento del mandato constitucional, el ejercicio del cargo, en este caso, de diputado o representante de la Nación, es obligatorio y cuando no se ejerce tiene sanción en el propio texto de la norma constitucional, pues el artículo 38 establece como causas de suspensión de las prerrogativas de los ciudadanos, el no cumplimiento de las obligaciones constitucionales establecidas en el artículo 36.

Todos sabemos y la opinión pública también, que sin juzgar en el fondo de sus razones se ha propiciado un acto de indisciplina en esta Cámara, el cual graciosamente ha querido ser cobijado en las nobles instituciones del derecho laboral, queriendo ser calificado como huelga parlamentaria; no puede haber huelga parlamentaria en éste país, y no porque un diputado arriesgándose a sufrir las sanciones del orden jurídico nacional quiera dentro de su propia conveniencia, negarse a ejercer su mandato, sino porque la huelga es un movimiento colectivo tutelado por el derecho, y para que pueda existir no solamente requiere ser permitida, sino apoyada por el texto de la legislación.

¡El derecho intocable de los trabajadores, no puede ser ni debe ser un pretexto para que diputados indisciplinados se nieguen a cumplir su mandato!

Más aun, no solamente no está permitido; está sancionado, está prohibido. Ya se leyó el texto completo del artículo 63 constitucional. Y me permito rubricar el último de sus párrafos, que tal vez valga la pena enfatizar de nuevo. Dice así, de manera categórica, este contenido de la Carta Fundamental de la República:

"Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentes sin causa justificada, a juicio de la Cámara respectiva, ¡a desempeñar el cargo! —lo enfatizo— ¡a desempeñar el cargo! Dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo".

Continúo la cita: "También incurrirán en responsabilidad que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaron electos, no se presenten a desempeñar sus funciones". ¡No se presenten a desempeñar sus funciones!

Luego al tenor de estas ideas, compañeros diputados, ¿podemos concebir en el orden jurídico nacional la existencia de huelgas parlamentarias?

¡No la podemos concebir ni la debemos tolerar!

El artículo 63 constitucional hace énfasis en algo a lo que hacía alusión el presidente de este augusto órgano legislativo: la protección que debe tener el órgano para que, independientemente de las indisciplinas, pueda cumplir de manera eficaz sus funciones, una vez instalado.

El Constituyente o los Constituyentes de este país, prevén que cuando no se presenten a cumplir sus funciones los diputados se debe llamar a los suplentes, para que no se entorpezcan las funciones delicadas y necesarias del cuerpo legislativo.

Vuelvo a repetirlo: ¡No pueden prevalecer ni los intereses ni los deseos de individuos o grupos por encima de la majestad de la Constitución General de la República!

Haré referencia también a las sanciones que sobre el particular están previstas en el Código Federal Electoral.

"Artículo 345.- Se impondrá sanción de suspensión de derechos políticos hasta por 3 años a los presuntos diputados o senadores, que debiendo integrar el Colegio Electoral, en los términos del artículo 60 de la Constitución, no se presenten a desempeñar las funciones que les correspondan".

"Artículo 346.- Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por 6 años a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten sin causa justificada, a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo, en los términos del primer párrafo del 63 constitucional".

"Artículo 347.- Se procederá a la cancelación del Registro a juicio de la Comisión Federal Electoral, de todos aquellos partidos políticos que acuerden la no participación de sus candidatos electos en el Colegio Electoral".

Sanciones administrativas que se refieren al funcionamiento del Colegio Electoral y que por mayoría de razón son aplicables en los términos de las reglas de la analogía, tratándose de sanciones administrativas, al no cumplimiento de las funciones extraordinarias que les ha confiado el pueblo mexicano, a través de su voto.

Haré referencia también a la oposición manifestada por el preopinante. Decía que daría su voto en contra, porque consideraba impropia la propuesta del presidente, ya que éste tiene a su cargo aplicar con exactitud el Reglamento.

Pero por encima de lo que pueda establecerse en el obsoleto Reglamento, en el vejestorio —como lo calificaba el diputado Lamadrid el día de ayer—, está la *Ley Orgánica del Congreso de la Unión*, la cual de una manera categórica en su artículo 34 inciso e), establece lo siguiente:

"Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"e) Requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y —lo enfatizo— proponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con base en el artículo 63 constitucional".

Esto, desde mi juicio personal es lo que ha hecho con respecto fiel a la Constitución General de la República y a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, el presidente de esta Cámara, por lo cual me uno a su decisión y pido el aplauso generalizado para ello.

Creo que las razones jurídicas, constitucionales y legales han quedado claras y precisas. La propuesta del señor presidente de esta Cámara, que ha sujetado a la consideración de los diputados presentes que por hoy constituyen esta Asamblea, es una propuesta constitucional y legal que debe ser apoyada.

El señor presidente pide que se llame a los ausentes, que se requiera y consecuentemente por una medida de eficacia se llame de inmediato a los suplentes para que pueda este órgano, sin obedecer a

prepotencias, arbitrariedades o ilegalidades, continuar desempeñando la augusta función que se le ha encomendado, que es representar al pueblo.

No es a través de indisciplinas o de huelgas como se cumple la actividad parlamentaria. La actividad parlamentaria se cumple hablando, discutiendo, con razones, con criterios y no con actitudes inmaduras que entorpecen y desprestigian a las instituciones de este país.

En este sentido, quisiera concluir con unas frases galanas del gran pensador español, don José Ortega y Gasset: "DIPUTADO NO DEBE SER EL ARROGANTE Y PRETENCIOSO QUE SE CREE SUPERIOR A LOS DEMÁS, CON PRIVILEGIOS PERSONALES E INMUNIDAD ABSOLUTA, CON MÁS DERECHOS Y CON MENOS OBLIGACIONES, SINO EL QUE EXIGE MÁS QUE LOS DEMÁS".

Muchas gracias.

***

[En la misma discusión plenaria, más adelante]

Con la venia de la presidencia, señores diputados. No quisiera entrar al análisis y al debate de cosas ajenas a lo que se está discutiendo, que son principios puros de Derecho Constitucional, sólo me permito recordarle de primera intención al señor preopinante, que la democracia es la voluntad de las mayorías y que solamente las minorías mandan en las dictaduras.

Como varias veces lo repitió, tal parece que el señor preopinante no entendió, o no quiso hacerlo, respecto del planteamiento hecho por el presidente y de las explicaciones que me permití hacer en esta tribuna.

Es cierto que el artículo 63 de la Constitución contempla 4 supuestos, los cuales ya fueron analizados de una manera breve como corresponde a una intervención, pero también lo es que la propuesta no se cobija en el párrafo segundo, señor diputado, sino en el párrafo tercero. Y éste es una norma que tiende a proteger y tutelar la eficacia del órgano legislativo, lo de menos es que tengan los legisladores una,

dos, diez o más faltas. El caso del segundo párrafo al que hizo tanta insistencia el preopinante es el que se refiere a la aplicación de una sanción, cuando se deja de asistir por más de 10 veces consecutivas y sin causa justificada o con licencia de la Cámara, es despedido el titular durante ese periodo de sesiones de la Cámara y se llama a su suplente.

Pero, como decíamos, por un principio de congruencia gramatical y auditiva, hay que oír para escuchar y hay que escuchar para entender. Estábamos haciendo referencia al párrafo tercero, y el párrafo tercero se contrae a la protección del órgano para su funcionamiento en dos supuestos que la propia norma categóricamente establece, uno, para el quórum y otro, para el eficaz funcionamiento, en cuyo caso el segundo párrafo de manera terminante, de manera categórica, que no requiere siquiera un doctorado en el derecho sino un simple lector bien intencionado, establece que se llamará inmediatamente a los suplentes y que empezará a correr el plazo de 30 días a que se contrae el primer párrafo.

La interpretación correcta de esto, señor visitante fugaz, pues parece que ya se retiró usted, es que tal vez las razones lo abrumaron o su conciencia lo reprochó, de venir a decir falsedades y mentiras.

Y en lo que toca a que dijo que soy doctor en Derecho y enamorado o estudioso de la ciencia del derecho, le contestaría con una frase evangélica:¡TÚ LO HAS DICHO!

Gracias.

XX. INTERVENCIÓN SOBRE COMPARECENCIAS DE FUNCIONARIOS DEL PODER EJECUTIVO

Mayo 7 de 1990

Compañeros diputados: se dijo ayer o antier —y fue reclamado por un grupo parlamentario— "la Cámara de Diputados ni es Oficialía de Partes ni un órgano del Estado de universal competencia".

Se ha hablado aquí por algunos de los miembros del Partido de Acción Nacional, de elevar la tribuna, pero ellos son los mismos que la han bajado. Cuando se ha hablado de elevar la tribuna de esta Cámara de Diputados, hay que hablar de la competencia de la Cámara de Diputados. Cuando aquí se viene a nivel de convertir a la Cámara en un parlamento largo, creo que los que tengan cultura lo sabrán discernir. (Voces: ¡OH!) Los que dijeron ¡OH! Es que jamás lo habían oído mencionar.

En la historia parlamentaria del mundo, compañeros ¡OH!... (Voces en la sala). No soy gente de discrepancia, soy gente de cultura, compañeros (Voces: ¡OH!... ¡OH!) Los que dicen ¡OH! Creo que jamás en su vida han leído ni un periódico.

Es verdaderamente triste, compañeros, que con pobreza de esta Cámara sigamos haciendo ante la opinión pública nacional una Cámara muy pobre.

Estamos hablando de la miscelánea de esta Cámara de Diputados y vuelvo a repetir algo que dije en un principio: esta Cámara de Diputados ni es oficialía de partes ni es organismo del Estado universal competencia o por los ¡oohs!, de incompetencia. Se habla aquí de muchas cosas y quisiera referirme a una en particular:

No se trata, compañeros diputados, de hacer de este órgano, que es un órgano respetable, en un tribunal de las quejas habidas y por

haber. En otros países y lo dije en alguna otra ocasión, con ¡ohs! también, hablábamos de la necesidad de crear en este país un "Ombudsman".

Desde el siglo XVIII, compañeros, existe en muchos países del mundo. Es el ejemplo de Suecia y actualmente en 36 países del mundo existe también. No tratar de convertir a una asamblea fundamentalmente legislativa a pesar de todas las etiquetas que se le adjudiquen, en algo ajeno a su función que es esencialmente legislativa.

Aquí Manuel Marcué Pardiñas, y lo digo con todo respeto compañero, venía a hablar de por qué no se cita a un funcionario de X o Y dependencia. Creo que resulta ocioso insistir en algo que es obvio en nuestra legislación y que tenemos que ser repetitivos hasta el ejemplo demostrativo o hasta el exceso.

Se insiste en por qué no se cita a un funcionario, aquí, para rendir informes. Compañeros, los sistemas políticos en el mundo son diversos, nosotros vivimos en un sistema presidencial, de un régimen hasta cierto punto cuestionado de división de poderes.

En los regímenes parlamentarios es donde se interpela a los funcionarios públicos, pero no a través de sillas de acusados. Veamos las Constituciones y los regímenes legales de todos los países del mundo, los cuestionamientos se les hacen a los funcionarios por escrito y tienen un derecho de estudiarlos y de contestarlos en los regímenes parlamentarios, ¿cuál es la razón de ser? Porque en un régimen parlamentario el Poder Ejecutivo surge del Poder Legislativo, y la pregunta se le hace de un igual a otro, no de un sistema clásico de división de poderes, como el nuestro que es presidencialista, en que ambos poderes son distintos.

Vemos al respecto que no se trata de conducir a través de permanentes e "impertinentes" planteamientos a los funcionarios públicos a un sistema parlamentario. No es ese el sistema de este país compañeros. Tendríamos que modificar totalmente nuestro sistema en 180 grados, cambiar lo que existe en este país, Si ese es el camino, hagámoslo primero, pero no hagamos después lo que tiene que ser primero.

Se pide y exige comparezcan funcionarios; se insiste en que comparezcan. No, éste no es un régimen parlamentario en donde el

Poder Ejecutivo surge del Poder Legislativo. Vivimos un sistema clásico de división de poderes, y los elementos del Poder Ejecutivo capitulados por su titular, surgen del poder electoral.

Entendamos esto compañeros; no hagamos una pobre Cámara de una Cámara pobre, en ignorancia, en falta de información, en insistencia tenaz y débil en este sentido. Si el propósito es que este país sea parlamentario, comencemos por reformar la Constitución y hagamos a este un sistema parlamentario, pero mientras vivamos en un régimen presidencial, tiene que valer, vale y valdrá el principio de división de poderes. Y si ni aún en el régimen parlamentario se vale tener a un funcionario en frente como en el banquillo de los acusados. ¿Por qué sí se quiere tener en un régimen presidencial que es totalmente diferente? Veamos lo que pasa en los países europeos compañeros.

La de ustedes es una condición ignorante, tratan de traer aquí a funcionarios del Ejecutivo cuando que no es un régimen parlamentario sino un régimen presidencial. En los Estados europeos compañeros, por razones sociopolíticas que vale la pena estudiar y enterarse cuáles son las razones, no hay regímenes presidenciales, todos son parlamentarios; y en los países latinoamericanos, por razones sociopolíticas también son presidenciales. Veamos las constituciones europeas.

En una ocasión utilicé una expresión de un gran líder español y por cierto era de izquierda, Gregorio Peces-Barba Martínez, presidente del Congreso de los Diputados Españoles, dijo de manera categórica, que la oposición en la época moderna era la institucionalización de la impertinencia.

—PRESIDENTE: Señor diputado Lanz,¿me permite? Se le ha agotado su tiempo. ¿Sería tan amable de concluir su intervención?

Continuaré con mi exposición señor presidente porque parte de lo que está sucediendo en este país, es la impertinencia de la presidencia…

—PRESIDENTE: Consulte la Secretaría a la Asamblea, si autoriza continuar al diputado Lanz con su intervención (Votación).

—PRESIDENTE: La Asamblea le ha aprobado para que continúe usted con su intervención, diputado Lanz.

Muchas gracias al acuerdo de la Asamblea.

Particularmente quisiera reiterar algo que en esta Tribuna he dicho de manera reiterada: En alguna ocasión hable de la figura del Ombudsman. Y finalmente el día de ayer quedó instalado en este país, regulado por decreto del presidente de la República y designado como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a una de las personas de mayor prestigio jurídico en este país, el doctor Jorge Carpizo MacGregor, y se integró un consejo integrado por gentes de calificadísimo prestigio en este país, de todas las secuencias políticas, de todas las posiciones.

Resulta absurdo, compañeros diputados, que se siga utilizando esta Cámara para exhibicionismo ramplón o para denuncias que corresponden inclusive a las autoridades menores de este país. ¿Queremos o no queremos progresar? Compañeros si queremos seguir dando este espectáculo que dieron hace unos segundos aquí, en donde los que más acostumbran a pisotear las reglas y las normas de este cuerpo colegiado, son los primeros que vienen a exigir que se respete.

Así estamos hablando de una violación de derechos humanos, y el señor presidente de la República el día de ayer, de manera categórica, concreta, directa y clara, instruyó a la Comisión de Derechos Humanos, para que se persiguiera, entre otras cosas, una violación a los derechos humanos.

Compañeros diputados, a pesar de todo no sigamos haciendo de esta Cámara un muro de las lamentaciones magnificado a la enésima potencia, conduzcamos los reclamos, las denuncias y los derechos de este país por el campo del derecho.

Gracias compañeros.

XXI. INTERVENCIÓN A FAVOR DEL COFIPE EN LO GENERAL

Julio 13 de 1990

Señores diputados: debo confesar que tengo un sentimiento ambivalente, por una parte, de frustración y por otra de sorpresa. En realidad, me he sentido frustrado con la intervención del diputado Pablo Gómez. Yo pensé que iba a entrar a un auténtico debate. Pero en vez de hablar en contra del proyecto que estamos discutiendo, se concretó solamente a hablar de los propios proyectos de su partido.

Y me siento sorprendido también, porque veo que respecto a la imaginación creadora en este país se apoderan de ella unos cuantos, y nos niegan a los demás mexicanos el derecho de crear y de imaginar.

Se dice que no hay refrán perdido, y que los refranes son sabiduría condensada.

Hemos vivido momentos antes un refrán que creo no tiene desperdicio, el cual dice: "Los triunfos tienen muchos padres y los fracasos son huérfanos".

Hemos escuchado aquí como se ha asumido la paternidad de los avances por miembros de otros partidos, sin que nos quedara nada a los miembros de mi partido que de alguna manera tuvimos algo que hacer también en este proyecto.

Pero entremos en materia y trataré de no incurrir en la retórica trampeada de ir dando vueltas sobre lo mismo.

Primero quisiera hacer un señalamiento y puntualización sobre algo de lo que se ha abusado a últimas fechas. Se ha hablado de manera insistente del consenso e inclusive se le ha dado hasta una expresión un poco metafórica, pero que no corresponde a la esencia conceptual. Consenso es el consentimiento de todos los miembros de una corporación

y tal parece, (pues si parece novedad compañero Palacios, porque hablan de consenso como si se tratara nada más de un simple acuerdo). El consenso es unanimidad e indefinidamente e indefectiblemente se ha pretendido hablar en el caso de consenso por un consentimiento parcial.

El consenso debemos entenderlo así, es una búsqueda ideal de todo grupo parlamentario. Es la búsqueda en que nos hemos ubicado los miembros de esta Legislatura, para tratar de encontrar una ley que signifique avances en este país.

Me felicito de haber oído en las voces de los diputados que me han precedido, aún de los que usaron esta tribuna en contra de la ley, que reconocen que hay avances en la misma.

Quisiera puntualizar igualmente algo que se ha venido también repitiendo con cierta mordacidad, de esta disposición de nuestro partido por encontrar puntos de coincidencia con las otras fuerzas políticas de esta Nación. De ninguna manera puede ser calificado de un "toma y daca", ni tampoco como diría nuestro amigo Juan Jaime Hernández, un *quid pro quo*. No se trata de una cosa por otra, se trata de un esfuerzo conjunto en donde podemos tener nuestras discrepancias ideológicas, pero sí tenemos metas comunes como mexicanos que amamos a nuestra Nación: "Tratar de obtener una ley que obedezca a la problemática propia de un país como el nuestro, que ha crecido de manera desorbitada, no solamente en sus índices demográficos, sino también en sus problemas de toda índole."

Se ha mencionado aquí que las leyes electorales que han existido en México van acompañadas de propósitos más discursivos que efectivos. Tal vez así sea, porque toda ley requiere, como todo proceso democrático, una motivación.

Coincido con algo que se afirmó aquí en la tribuna, que es consustancial al ser humano, su búsqueda y su lucha por la democracia. ¡Qué bueno que en este país exista el disentimiento, porque forma parte esencial de lo que es el ser humano en su lucha democrática! El consenso sin el disenso no tendría razón de ser, se justifican uno al otro.

Y en cuanto a los efectos discursivos de algunas leyes electorales, creo que también tienen efectos prácticos y definitorios, porque si esas

leyes electorales que han precedido a la que tenemos ahora en discusión, no hubieran tenido efectos prácticos, muchos de los diputados que están ahora en este recinto, no estarían aquí.

Se criticó en cierto sentido la LOPPE. Pues bien, esta ley dio lugar a la formación de partidos, estableciendo sistemas y aperturas democráticas para este país. La ley que ahora tenemos en estudio, en un proceso de 73 años, vendría a ser la octava ley electoral. Tenemos las de 1917, 1918, 1946 —por allá se dijo por algún diputado sobre la ley de 1928, creo que hubo un error, no considero haber leído o haber visto registrada ninguna ley electoral en ese año—, así como las leyes de 1951, 1973, 1977, 1987 y la que ahora nos toca analizar.

De algún modo se ha pretendido enjuiciar la duración de las leyes con etiquetas de tipo discursivo. Las leyes, se ha dicho y se ha repetido hasta la saciedad en esta propia tribuna, no son causa son efecto. Y las leyes deben irse modificando conforme se van modificando los problemas sociales que requieren su regulación.

Se está condenado, según la expresión de algunos compañeros diputados que han usado esta tribuna, a una ley, tal vez con una expresión usual en economía de tipo coyuntural, pretendiendo establecer su efímera duración.

Las leyes, compañeros, como legisladores debemos estar conscientes de ellos, son siempre para el futuro, pero nunca se puede establecer *a priori* cuál va a ser el tiempo de su duración. Tenemos en todas las leyes mencionadas, leyes de distintos procesos de duración, desde la que duró menos de un año, entre febrero de 1917 y el mismo mes de 1918, a leyes que tuvieron 28 años de duración, como la de 1918.

¿Por esto debemos criticar una ley? Creo que la crítica sería infundada. Serán las razones del futuro las que establecerán los plazos en que la ley deba modificarse, porque las leyes ni son inmutables ni son eternas, las leyes son para el servicio del hombre y no al revés, no es el hombre al servicio de la ley.

Sería prolijo, ya que no hay debate propiamente sobre el tema, ir enumerando algunas de las afirmaciones que se han hecho en esta prolongada sesión, pero quisiera hacer énfasis en algunos aspectos que

se expresaron de algún modo peyorativo, al hablarse de parches o de "funcionarados", valga la expresión.

Lo cierto es, podemos convenir en ello, en que la ley que ocupa nuestra atención no es una ley sencilla, pero también tenemos que admitir que no son sencillos los problemas que esta ley tiene que confrontar.

Es cierto que se acude a normas que están en función de los 3 principios fundamentales que deben animar a toda ley: la parte orgánica, la parte sustantiva y la parte procesal.

Respecto a la parte orgánica, compañeros, no revivamos en la discusión de esta ley, algo que ya fue materia de larguísimos debates en la reforma constitucional de octubre del año pasado.

En aquella ocasión se manifestó la voluntad legislativa, no de consenso sino mayoría y por cierto calificada, del conjunto de voluntades que son las que deciden por número mayor en las democracias. Entre comillas, debo decir que no acudamos a tesis socorridas de algunos diputados que han hecho un patrimonio exclusivo del pueblo, pues solamente hablan del pueblo como aquel que piensa como el que lo dice y entonces el resto del pueblo no existe.

Se habla de maximalismos, pero por qué no se habló de esta tesis patrimonialista, que viene un partido a sostener: "Los derechos del pueblo han sido conculcados", como si su sola representación o el sólo pueblo que pueda pensar como él, es el único que existe en el seno de este país. ¿Eso es democracia? ¿Que todos los demás se ajusten a mi manera de pensar? Creo que no es ese el camino, compañeros.

Pero ya se decidió en la reforma constitucional que existiera un organismo electoral. Este organismo electoral se concibió en esa reforma y aquí se expresa categóricamente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No podía esta reforma, sin incurrir en inconstitucionalidad, cambiar ni modificar la esencia y la integración de ese organismo, y aun cuando se le pretenda calificar peyorativamente, es el organismo electoral que ha sido determinado por el Constituyente Permanente de esta Nación, como el que debe tener a su cargo la vigilancia y el cuidado

de la función pública estatal de las elecciones. Ese organismo está integrado de manera mixta. Se ha pretendido que esa mixtura constituye un permanente control o un permanente concepto de fiscalización del gobierno en sus decisiones. Veamos si esto es así en el 41 constitucional y en la ley que ahora estamos discutiendo bajo el nombre de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Se pretende en principio, compañeros, que esté integrado, de acuerdo con la composición política existente en la actualidad en esta país por 21 miembros, aun cuando pueden in aumentando, tratando de cambiar un sistema que se adoptó desde el año de 1946 cuando se permitió el ingreso de los partidos políticos a la que en aquel entonces se denominaba Comisión Federal de Vigilancia Electoral y que actualmente con diferente composición, a través de las diferentes leyes sucesivas, es todavía la Comisión Federal Electoral.

Dichos miembros serán, a saber, cinco que pertenecen a dos poderes: el presidente del Consejo o consejero del Poder Ejecutivo que por disposición de la ley se establece que sea el Secretario de Gobernación; dos consejeros de la Cámara de Diputados, uno de mayoría y otro de minoría; y dos consejeros de la Cámara de Senadores, uno de mayoría y otro de minoría. Por otra parte, consejeros o representantes de los partidos políticos de acuerdo con su resultado electoral, lo que se ha dado en llamar representación atemperada, por cada 10% un consejero o representante, sin que pueda tener más de cuatro un partido político, por lo que de acuerdo con la composición política debe ser 10 representantes de los partidos políticos.

Por ende, tenemos 15, 5 de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, y 10 de los Partidos Políticos. Los restantes 6 para los 21, son los Consejeros Magistrados.

Aquí se discutió de manera fehaciente, con todas las razones que se dieron sobre el particular, que aun cuando no podía garantizarse la imparcialidad pura, sin embargo, había que establecer requisitos, para que estos Consejeros Magistrados, fueran el equilibrio entre las fuerzas representadas por los poderes y los partidos políticos.

Los requisitos, compañeros diputados, ustedes mismos los aprobaron, son los mínimos para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la ley amplía. Existe una diferencia respecto de los Ministros de la Suprema Corte. Los Ministros del Alto Tribunal son designados por el presidente de la República y sólo ratificados por el Senado o la Comisión Permanente, mientras que los Consejeros Magistrados del organismo electoral se proponen solamente por el presidente de la República y son designados por esta Cámara de Diputados, por mayoría calificada.

¿Cómo puede entonces afirmarse con todas estas exigencias de la Constitución y de la ley, que tenga un dominio el gobierno (llamémosle dentro del concepto usual del Poder Ejecutivo) en la constitución de este órgano que es el Consejo General, que es la máxima autoridad en materia electoral, cuyas facultades han sido enriquecidas notablemente, no como un toma y daca como decía anteriormente, sino con el peso de razones, de convencimientos y pensando fundamentalmente en el beneficio de la Nación? No puede darse ese dominio ni cuantitativo ni cualitativo; sería negar la posibilidad en este país, de la existencia de seres humanos a los cuales se les exija una serie de requisitos idóneos para poder asumir esta importantísima y delicada función.

Y en las mismas circunstancias están los Consejeros Locales y los Consejeros Distritales con respecto a las designaciones de los Consejeros Ciudadanos, que van guardando la misma proporción. Tienen que ser también designados por mayoría, por el Consejo General los del Consejo Local, y por el Consejo Local los de los Consejos Distritales.

¿En dónde está entonces la presencia directa del gobierno a que se hacía referencia?

En cuanto a los órganos ejecutivos está en su poder compañeros la legislación que se propone, en donde están las reglas de las que no se desprende relación ni jerarquía ni de dependencia con ningún gobierno, sino solamente con este organismo electoral. Esto dentro de nuestro concepto cubre la garantía o el principio de la imparcialidad a que se refiere la Constitución.

Había otra referencia aquí respecto de las casillas. Se habló de insaculación y dedazo. Nada más lejos de la verdad, se trata de la conciliación del servicio profesional y del principio de la imparcialidad.

La insaculación, como lo establece el proyecto para la designación de los miembros de las casillas, es respecto del 20% de los que estén en la lista o padrón de electores relativo, y de ahí se tienen qué seleccionar aquellos que reúnan los elementos de capacitación para el cumplimiento de la función delicada de la casilla. Es de rechazarse por tanto esa afirmación peyorativa de "dedazo" en lo que evidentemente debe ser el producto de un servicio profesional, cuyo estatuto específico debe ser aprobado y expedido por el propio órgano deliberativo del Instituto Federal Electoral (IFE).

Consecuentemente compañeros, no veo pues en dónde están las verdaderas impugnaciones. Probablemente a algunos les parezca poco avance el contenido del Código, pero menos avance significa el concretarse a hacer afirmaciones dogmáticas de impugnación sobre que estos nuevos sistemas no tienen vías de procedencia o de operatividad en este país.

Quisiera concluir, compañeros, rogándoles que en virtud de los avances que trae este proyecto, reconocidos por tiros y troyanos, se apruebe en lo general.

Muchas gracias.

XXII. INTERVENCIÓN SOBRE LA REFORMA DEL COFIPE EN DISCUSIÓN EN LO PARTICULAR

Diciembre 20 de 1990

Con la venia de la Presidencia; señores diputados:

Sé que la fatiga invade vuestro ánimo, pero en realidad han sido tan pobres los argumentos que se han expresado en contra, que valdría la pena declinar.

Pero no se entusiasmen. Me voy a referir a unos cuantos argumentos expresados fundamentalmente aquí en la tribuna por algunos diputados panistas, porque los otros, en realidad no vale la pena mencionarlos, ya que no son más que una verdadera concatenación de adjetivos al infinito y desahogos verbalistas.

El diputado Bátiz sostuvo aquí una muy particular interpretación sobre el sistema de representación proporcional. Tal vez sea porque el Partido de Acción Nacional nunca ha aceptado en sí mismo el sistema de representación proporcional. De acuerdo con sus planteamientos, si cabe calificarlo, podríamos hablar de un sistema de representación residual, más que de representación proporcional.

Se ha vuelto hablar aquí de una manera insistente de un nuevo candado, de una seguridad adicional, de la sobrerrepresentación, lo cual ya fue ampliamente debatido en la reforma constitucional y en la expedición del COFIPE.

Es inútil insistir sobre argumentos que se ven desde enfoques diferentes. Aquí cabe cobijarse en la vieja expresión poética: "Que en este mundo traidor nada es verdad ni mentira, todo es según del color del cristal con que se mira". Y si los enfoques que se dan en posiciones en contra y en posiciones a favor, son repetitivos de uno y del otro lado, a través de 12 oradores en diferentes posiciones, pues solamente nos

están conduciendo a una dialéctica del *ping pong*, de un lado sí y del otro lado no, del otro lado no y del otro lado sí.

Es inútil insistir sobre argumentos que por respetables que sean los de un ángulo o de otro, conducen a un diálogo de sordos, porque las razones de un grupo no penetran en las razones del otro.

Pero si vale la pena debatir, desde un punto de vista del Derecho Constitucional, una afirmación que se ha hecho en esta tribuna, sobre la interpretación de la Constitución. Categóricamente se dijo que la Constitución debe interpretarse de manera exacta, sin que permita interpretación extensiva. Claro, si admitimos esa afirmación, incurrimos en un vicio lógico de petición de principio, porque se está aceptando como premisa mayor algo que es esencialmente cuestionable.

Primero: la Constitución, y la prueba más palpable nos la ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradísimas jurisprudencias, cómo ha interpretado los preceptos, de una manera amplia y extensiva, y no a nivel de una simple disposición de carácter estructural como la que estamos analizando en relación con el artículo 54, sino como algo más delicado como es el contenido de las garantías individuales. Son numerosas las tesis jurisprudenciales sobre interpretación de la Constitución, en dos de los artículos que constituyen la columna vertebral del sistema de legalidad en este país, como son el artículo 14 y el artículo 16.

Desde luego, no puede aceptarse como premisa mayor sostenida en esta tribuna, que no pueda hacerse una interpretación extensiva de la Constitución.

Segundo: tampoco podemos aceptar como premisa el que se trate de un privilegio y para ello invocarse la tesis de un constitucionalista mexicano de alto prestigio, porque no se trata indudablemente de situaciones de privilegio, en el supuesto de que con todo el respeto que merece ese autor de nuestra doctrina, su palabra fuera dogma.

Tercero: el artículo 54 constitucional, que es el precepto que fundamentalmente se ha enjuiciado en esta tribuna, establece un sistema, y ese sistema, como todos los sistemas jurídicos, tiene que estar animado

de una idea y una concepción fundamental, que es hacer realidad la justicia.

No podemos aceptar, aunque alguno de mis compañeros haya tenido ese *lapsus*, que haya una laguna sobre el particular. En el derecho no hay lagunas, es una teoría verdaderamente aceptada en todo el ámbito de su aplicación, lo que se ha dado en llamar el hermetismo del orden jurídico, que todo tiene que resolverse en el campo de lo jurídico. Por eso no es aceptable desde ningún punto de vista, que se afirme aquí, aviesamente, que se está introduciendo un concepto que ni legal ni constitucionalmente establece.

Volviendo al tema en desarrollo, parece que la discusión fundamental a nivel jurídico en esta tribuna es el artículo 54 constitucional. No hay laguna, pero el hermetismo jurídico nos conduce a una solución y a una respuesta, ¿Cuál es esa? La que, si no está en el texto de la ley en un momento dado, dentro de los supuestos de la matemática electoral tiene que darse una situación como la que se plantea en este supuesto de la reforma.

Si no hay laguna y el hermetismo del orden jurídico exige que se resuelva, ¿Bajo qué criterio va a resolverse por el órgano electoral o por el tribunal electoral correspondiente o en su caso por el Colegio Electoral? Tiene que haber un criterio rector, y ese criterio rector tiene que fundamentarse en el principio de justicia, de inmanencia de la justicia, de distribución de la justicia.

Si el aspecto que está previsto en la ley establece un supuesto bajo un porcentaje de menos de 250 diputados de mayoría relativa, resulta absurdo desde el punto de vista jurídico que no pueda contemplarse por un principio de justicia distributiva que tenga menos derecho el que obtiene mayor porcentaje y mayor situación jurídica, o sea más de los 250 diputados.

Por esto, compañeros, si no reformamos la ley, tal situación tarde o temprano se puede dar por el juego matemático de los cálculos que se obtengan como resultado de los comicios y no estamos hablando de un partido, de cualquiera que tenga la misma situación, ¿Entonces

cuál va ser la respuesta del tribunal o del órgano electoral en una circunstancia como ésta? ¿Darle más o darle menos? ¿Y esto qué trae como consecuencia? Imprecisión de la norma. No hablemos de laguna, hablemos de imprecisión de la norma, y consecuentemente entonces lo que se persigue, el objetivo fundamental de esta norma es dar seguridad jurídica para evitar interpretaciones ambivalentes, ambiguas, inciertas e inseguras para cualquier partido político que se encuentre ubicado dentro de ese supuesto matemático.

No viene al caso, compañeros, que sigamos aquí hablando sobre sobrerrepresentación ni sobre subrrepresentación. ¿En qué cambia o en qué altera esta norma al sistema? Lo único que viene a establecer es un criterio de precisión al nivel del legislador, para evitar toda esa serie de incertidumbres y de ambigüedades que pueden darse en el campo de la interpretación por parte de los órganos electorales y en su caso del Tribunal Electoral. Y no es exacto que la norma que se discute sea idéntica a la que se presentó en la iniciativa, pero sí coincide con una de las fórmulas que se estuvieron discutiendo durante el debate del COFIPE, y en eso no me pueden desmentir los Diputados del PAN que intervinieron en el debate y en la concertación. Fue uno de los caminos de solución, era una de las posibles respuestas, pero en virtud de que no había habido coincidencia de criterios, se dejó para otro momento de la historia legislativa de este país. Este es el momento señores, antes de que comience la jornada, para no producir zozobra, inquietud o inseguridad sobre cómo se van a conducir los órganos electorales y el Tribunal ante un supuesto matemático de esta índole.

Volver a insistir sobre toda discusión, en relación sobre la sobrerrepresentación en estos momentos resulta totalmente inoportuno, incongruente e inconducente. No se está cambiando en lo más mínimo el sistema, se está adelantando el legislador con un criterio de precisión, a lo que puede darse en el momento en que se resuelvan los resultados de los comicios electorales y deban ser éstos calificados y determinados.

El principio que anima a esta norma está apoyado en los espléndidos valores del derecho: la seguridad jurídica y la equidad.

Señores legisladores, veamos las cosas con la objetividad que les corresponde; olvidemos pues los adjetivos y las imputaciones subjetivas y analicemos el dictamen que nos ocupa con la serenidad y el beneficio que espera de nuestra intervención esta Nación.

Muchas gracias.

XXIII. INTERVENCIÓN SOBRE LA COMPARECENCIA DEL DIRECTOR DE PEMEX

Enero 23 de 1991

Compañeros legisladores:

Es indudable que los vientos de fronda que soplan en el mundo han generado una tensión a la cual no podemos sustraernos los mexicanos.

Esta tensión se advierte en diversas formas de manifestación: desde el reclamo de la población civil para que se abandone el conflicto armado y se regrese a la negociación diplomática, hasta pretensiones, como la que ahora nos ocupa, en donde todo se trata de ligar con el conflicto del Medio Oriente.

Algunos de los legisladores que me han precedido, han hecho alusión a la serenidad y al equilibrio. Desde luego que la serenidad y el equilibrio de nuestras acciones tienen que gobernarse fundamentalmente de acuerdo con el orden jurídico que nos rige.

Aquí se ha planteado la comparecencia del director de un organismo descentralizado para venir a informar sobre un préstamo que de algún modo se está vinculando con el conflicto del Golfo Pérsico, sin tomarse en consideración que es un préstamo o que se trata de gestiones financieras iniciadas mucho antes de que se diera el conflicto del Golfo Pérsico.

En virtud de eso, pretenderé refutar los argumentos que se han expresado en la tribuna para tratar de fundamentar la aprobación de este punto de acuerdo, desde dos enfoques principales. El primero, que es el estrictamente legal, y el segundo, que se condiciona a su motivación o a los hechos que se expresan para tratar de justificar esta pretensión.

El artículo 93 de la Constitución efectivamente establece que los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos,

y los directores de los Organismos Descentralizados, comparecerán al llamado de las Cámaras, cuando se discuta un asunto que concierna a su competencia.

Aquí parece como que se está pretendiendo subvertir el orden. Primero se pide que comparezca el funcionario y después se planteará el problema. Es condición *sine qua non* para que se den los fundamentos del 93, que están perfectamente ligados con los artículos 53, 54 y 90 del Reglamento, que se esté discutiendo un asunto que requiera la comparecencia del funcionario.

Creo que no basta una simple aprehensión, un temor o una interpretación unilateral de los hechos tal como se han expresado en esta tribuna, para condicionar la aplicación de un mandato constitucional que es categórico y terminante. Solamente se deberán citar en este orden los servidores públicos, cuando exista un asunto que esté sometido a discusión. No como ahora se pretende, que comparezca un funcionario para que se discuta un asunto que todavía no forma parte del planteamiento de las facultades de las comisiones relativas a las cuales se pretende hacer llevar esta comparecencia.

Este simple argumento de carácter legal, de orden constitucional, demuestra de manera palmaria y categórica la improcedencia y la carencia de fundamento de la petición que ahora se viene a hacer.

Pero veamos el otro aspecto al que quiero referirme también, que es la carencia de motivación. Se supone por los legisladores que me han precedido, que las líneas de crédito que se han estado negociando con el EXIMBANK, significan un compromiso del Gobierno Mexicano a través de su puntal económico, como indudablemente lo es Petróleos Mexicanos, de un condicionamiento a través de una vía financiera, en lo relativo al recurso natural estratégico como es el petróleo.

Ahora bien, uno de los legisladores que me precedió, categóricamente admitió que el Titular del Poder Ejecutivo Federal, afirmó de manera clara ante la Nación, que el petróleo no estaba dentro de lo que se está negociando en el Tratado de Libre Comercio (TLC). Categóricamente se ha sostenido que este producto es estratégico para la Nación

y, que no forma parte de las negociaciones del TLC. Pero también cabe reflexionar sobre lo que son en sí mismo los créditos del EXIMBANK, pues lo que se ha estado negociando son avales del EXIMBANK, para inversiones necesarias al país.

En este sentido puede advertirse una contradicción entre lo que se expresó por uno de los legisladores que usó la tribuna para fundamentar la petición y el otro; porque se habla por una parte como indebido que se redujeron las inversiones en el país desde hace algunos años, y por otra, también como incorrecto cuando se trata de hacer estas inversiones a través de las vías de financiamiento. Es decir, si siguiéramos esta línea de pensamiento, en una o en otra situación estaríamos mal.

Yo creo que la política económica que se está siguiendo es la adecuada…y los créditos del EXIMBANK, de ninguna manera son créditos atados, como se les calificó aquí en la Tribuna; son créditos financieros de acuerdo con todas las prácticas de tipo internacional que conducen a contar con recursos económicos para el pago de servicios.

Pero de ninguna manera estos servicios que indudablemente están vinculados con el desarrollo de la industria petrolera son servicios que se van a pagar con petróleo. Esta es una práctica que existió con ciertos condicionamientos en la historia mexicana en los llamados "Contratos Riesgo" que se firmaron entre los años de 1949 y 1950 y que fueron cancelados por considerarse impropios y lesivos para la economía nacional, en los años de 1969 y 1970.

No hay tal crédito atado ni hay tal "Contrato Riesgo". El EXIMBANK es algo que funciona a través de once países diferentes, con los cuales México tiene diversos tipos de operaciones que permiten la canalización de recursos frescos para su desarrollo. No podemos entonces hablar de una vinculación de estos préstamos, que han sido materia de una propalación anterior al conflicto, que pueden considerarse como los primeros pasos para entregar el petróleo a los Estados Unidos de América (EE.UU.).

Tampoco podemos sostener que se trate del sometimiento de nuestras reservas estratégicas para aumentar las reservas estratégicas de los EE.UU.

Desde octubre de 1989, de común acuerdo, los Estados Unidos y México dejaron sin efectos un convenio que tenían sobre el particular, y no existe hasta la fecha, ningún planteamiento ni ninguna solicitud sobre este renglón. Esto debe dejarnos claro que no existen motivos para pedir que comparezca un funcionario a venir a informar cuando ni existe negocio previo a discusión ni existe materia discutible.

No es exacto, como se afirmó aquí, el Titular de Petróleos Mexicanos, hubiese dicho que en los créditos iban a ser beneficiarios las empresas extranjeras. Categóricamente Petróleos Mexicanos en diferentes boletines informativos que sometió a la consideración nacional a través de los grandes medios de comunicación, de los cuales cabe destacar el boletín del 29 de noviembre de 1990, que fue como una consecuencia de la asistencia del presidente de los EE.UU. en su reunión con el presidente Salinas, se dio toda la información relacionada con esto. Y se establecieron cuáles son todas las ventajas que significan para este país contar con estos recursos financieros.

Ante interpretaciones muy privativas de algunos comentaristas, en algunos grandes medios nacionales, Petróleos Mexicanos hizo las aclaraciones pertinentes rubricando una vez más que se trataba de créditos que estaban surgiendo al amparo de la autorización otorgada por el Congreso de la Unión en la *Ley de Ingresos*, y de acuerdo también con las necesidades de la expansión y el desarrollo petrolero nacional.

Desde este punto de vista, compañeros legisladores, para concluir, si no existe fundamento legal, si no existe motivación para llamar a un funcionario a comparecer ante unas comisiones para venir a informar sobre algo que no es cierto, como categóricamente lo han informado el Titular del Poder Ejecutivo y el Titular de Petróleos Mexicanos y se ha hecho del conocimiento público por los medios informativos mexicanos, debe por tanto desecharse el punto de acuerdo que se propone por improcedente, infundado e inoportuno.

Muchas gracias.

XXIV. INTERVENCIÓN SOBRE EL PADRÓN ELECTORAL

Enero 30 de 1991

Muchas gracias señor presidente. Para exponer argumentos en contra quisiera rogar se leyera por la Secretaría el Punto de Acuerdo que se propone.

—El Presidente: proceda la Secretaría a leer el Punto de Acuerdo que propone el Dip. Oscar Mauro Ramírez Ayala.

—La Secretaría: "Punto de Acuerdo Único. Que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, demande del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y de su presidente, informes sobre cuáles son las razones o fundamentos por los cuales se continúa permitiendo que militantes del Partido Revolucionario Institucional, en una actitud de interferencia con las labores que realiza el Registro Federal de Electores, continúan afiliando de manera simultánea a los trabajos que efectúan los representantes del Registro Federal de Electores.

Asimismo, si el órgano electoral antes citado cumplirá con los principios de legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad que la ley la señala, dado que hasta el momento sólo ha permitido al Partido Revolucionario Institucional que trabaje en forma paralela con los representantes del Registro Federal Electoral".

Como lo observamos compañeros legisladores, la sola lectura de este Punto de Acuerdo denota su improcedencia. Se está pidiendo que una comisión que no existe en la Comisión Permanente sea la que solicite esos informes.

Hasta donde he sabido, la Comisión Permanente solamente tiene tres Comisiones, que se denominan: Primera, Segunda y Tercera Comisión. Pero entremos un poco más en materia.

No está a discusión la importancia del tema que se ha venido a plantear en esta Tribuna. Lo que sí está a discusión es cuál es la facultad y la atribución de la Comisión Permanente para intervenir en un problema que corresponde por mandato de la Constitución y de la ley, a otros órganos previamente constituidos.

Si pareciera válido el argumento de que la importancia de un tema otorga la facultad para intervenir sobre él, sería necesario entonces derogar las nueve fracciones del artículo 78 de la Constitución que establece las facultades de la comisión Permanente y poner una sola diciendo que la Comisión Permanente "intervendrá en aquello que se considere importante".

En ninguna de las ocho fracciones vigentes, porque la novena fue derogada del artículo 78 de la Constitución, se faculta a este respetable órgano legislativo, para discutir un tema como el que ahora ocupa nuestra atención.

No repetiré los argumentos que de manera basta se han expresado en el orden político y en el orden legal por el senador Madrazo. Solamente me concretaré a rubricar la improcedencia del punto de acuerdo propuesto a fin de que sea desechado por no tener ninguna base legal.

En otras ocasiones he repetido que a esta tribuna se le ha convertido en miscelánea, al grado de que de una manera jocosa se ha comentado entre pasillos, ¿cuál es el tema hoy de la permanente miscelánea de la Comisión Permanente? Sólo se explica por el permanente propósito de tratar de introducir en el debate de esta tribuna, que está enmarcada por ocho fracciones de la Constitución en su artículo 78, en un magna voz de posiciones partidistas o de otra índole.

Se habla de legalidad y de legitimidad en esta tribuna. Pero para hablar de legalidad y de legitimidad, debemos empezar por respetar la ley y establecer el debate en términos congruentes con las atribuciones que la Constitución confiere a este respetable órgano.

Ya decía al inicio uno de los diputados que utilizaron esta tribuna, que no había que convertirla en un tribunal de barandilla. Desde luego que debemos respetar esta Tribuna y no a cometerlo y combinarlo

con temas ajenos a su competencia que le están dando esa característica de tribunal de barandilla.

No es que determinados temas no puedan ser discutidos en el país. Pero el orden jurídico constitucional y legal, establece en dónde se deben discutir.

Aquí se ha hablado de una manera insistente, sobre todos los pasos y los procedimientos que se han dado en los órganos del IFE para la integración del Padrón Electoral. Así sea hablado del Registro Federal de Electores, se ha hablado de los Comités de Vigilancia (que por cierto están integrados por los partidos políticos), se ha hablado inclusive de unas siglas, el GATPP, o sea el Grupo de Asesores Técnicos de Partidos Políticos que se han tenido un total de 87 reuniones para discutir lo que ahora de manera inconducente e ilegal se pretende elevar a esta tribuna de la Comisión Permanente.

Compañeros legisladores, el orden jurídico nacional establece competencias específicas en función del principio incontestable de división de poderes. Aquí se discutió, en la Cámara de Diputados, como también en la de Senadores, una reforma constitucional al artículo 41, que estableció de manera correlativa con el 60, órganos adecuados para la discusión y el debate de los problemas electorales, órganos independientes del gobierno, órganos autónomos como categóricamente lo menciona la Constitución, y como indudablemente lo será el IFE y el Registro Federal de Electores, y como indudablemente también lo son los grupos que en un afán de concertación se han creado para vigilar todo el proceso del padrón electoral de una manera técnica por los propios partidos políticos.

Si fuera permisible traer a la Comisión Permanente temas como el que ahora ha ocupado casi 2 horas la atención de los legisladores, también lo sería que lleváramos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que expida una ley, o pedirle al Poder Ejecutivo que conceda un amparo, o en el Tribunal del Trabajo demandar un desahucio en un juicio civil, o en un Juzgado Civil ir a sostener asuntos penales.

Es algo importante, compañeros legisladores, que debamos respetar, el principio de la legalidad y de la competencia que están

de manera espléndida consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Luego al margen de la discusión política sobre este tema importante cuyo contenido, cuya pasión y cuyos argumentos deben ser trasladados a los órganos del IFE a los cuales corresponde, es de concluirse que siendo manifiestamente improcedente lo que se propone por las razones invocadas se deseche por falta de fundamento el punto propuesto.

Muchas gracias.

XXV. INTERVENCIÓN SOBRE EL DICTAMEN DEL RETIRO VOLUNTARIO DEL LIC. CARLOS DEL RÍO RODRÍGUEZ DE SU CARGO DE PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Febrero 13 de 1991

Con la venia de la presidencia, señores legisladores:

Está a discusión un dictamen en relación con el cumplimiento de una ley especial. Desgraciadamente se ha utilizado la tribuna para introducir hechos ajenos a la discusión del dictamen; no es el momento ni el foro adecuado para insistir sobre hechos que ya fueron materia de discusión y de determinación por los órganos adecuados en los términos de ley.

Si se habla de perseguir el cumplimiento de la ley, debe empezarse por cumplir la ley; por eso me parece que la determinación del grupo parlamentario de Acción Nacional es congruente, no así la intervención del diputado que habló en contra del dictamen.

Voy a referirme concretamente a los hechos cuestionados en esta tribuna. Se hizo referencia a dos circunstancias, una que postergaré para un comentario final, sobre la afirmación de que el expresidente de la Suprema Corte de Justicia violó la Constitución.

En relación con el dictamen, se dice que no está fundado, porque no tomó en cuenta que no se probaron o se acreditaron los extremos de ley. En la reunión que tuvo la primera comisión de esta Permanente el día de ayer, se tuvo el expediente a la vista para ser consultado por los diputados. En este expediente venía la copia certificada del acuerdo dictado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular, así como unas copias fotostáticas de los elementos probatorios que tuvo en cuenta dicho Pleno de la Corte para poder emitir su

resolución. Si no se tuvo el cuidado o la reflexión de leer la resolución, es imputable en dado caso a quien afirma lo contrario; basta para ello remitirnos a la lectura de la copia certificada enviada para el análisis este cuerpo colegiado legislativo. En esta copia certificada, en una de las partes específicas de la resolución, se hace referencia concreta a la certificación expedida por la Secretaria de Relaciones Exteriores, sobre el nacimiento del señor licenciado Carlos del Río.

Por lo que toca a la afirmación de que no probó sus derechos, si se hace nueva reflexión sobre el texto de la solicitud, se verá que el propio licenciado del Río, hizo referencia de primera intención a las pruebas existentes en su expediente personal en los Archivos de la Suprema Corte de Justicia, y en ese expediente están todas las constancias relacionadas con su persona, con su designación, con su protesta e inclusive con su matrimonio, aun cuando no era necesario presentar el acta matrimonial, porque si nos remitimos al texto de la ley especial que establece el retiro forzoso o voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta establece clara y categóricamente en su artículo 4.° que los familiares del Ministro que obtuvo la jubilación por retiro voluntario o por retiro forzoso, en caso de fallecimiento de aquél deberán acreditar los extremos de su derecho por conducto de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia para que le sea cubierta la pensión relativa.

Desde este punto de vista si lo que estamos discutiendo en este foro de la Comisión Permanente, es si está o no ajustado a derecho el acuerdo emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenemos que estar conscientes de que se está perfectamente ajustada a derecho en los términos de una legislación expedida con anterioridad a los hechos y perfectamente aplicable al caso, lo cual implica la aplicación exacta del principio de legalidad consagrado en el texto de la norma fundamental de la República.

Esta ley, expedida en el año de 1951, fue emitida por el Congreso de la Unión, reformada en el año de 1963, establece de manera categórica, sin sujetarlo a interpretaciones subjetivas de otra índole, el derecho de los ministros del Alto Tribunal de la República para poderse retirar de

manera voluntaria del ejercicio de sus funciones, siempre que hubieren cumplido determinada edad y que hubiesen tenido cuando menos 15 años en el ejercicio de la función.

Si en el caso de que se trata, el licenciado Carlos del Río acreditó estar dentro de los supuestos legales de la norma del caso ya que cuenta con 61 años de edad y si por otra parte acreditó tener casi 22 años de servicio ininterrumpido en la Suprema Corte de Justicia, es indiscutible que el acuerdo emitido por el Pleno de dicho Alto Tribunal se encuentra perfectamente ajustado a derecho.

Vuelvo a repetir, que no se trata de usar la tribuna para denostar o para adjetivar a personas respecto del uso de sus funciones, y creo que los diputados y los senadores tenemos una grave responsabilidad sobre este particular. En este sentido quisiera concluir mi intervención haciendo una brevísima lectura de un excelente trabajo publicado en el Diario Madrileño *ABC* del 18 de octubre del año de 1990, coincidiendo con la interparlamentaria de México-España.

El señor diputado al Parlamento Europeo por parte de España, don José María Gil Robles sostuvo lo siguiente: "Es evidente que diputados y senadores deben poder denunciar y criticar libremente los errores y abusos del poder sean cuales sean las personas o instituciones que lo cometan. El derecho a la libertad de expresión de ideas y opiniones es un derecho elemental de todo ciudadano, pero para el parlamentario es aún más fundamental, si cabe pues, forma parte esencial de su misión. No es ya un derecho, es una obligación.

"Ahora bien, como todo derecho, el de libertad de expresión ha de tener unos límites. No es una patente corso, pues ha de respetar el derecho de los demás al honor, a la intimidad, etc. El Tribunal Constitucional Español se ha hartado de repetirlo por activa y por pasiva".

"Por otro lado se ha llegado así a aprobar una resolución que establece como excepciones al derecho de los parlamentarios a la libre expresión de ideas y de opiniones políticas; "la incitación al odio, la difamación y el ataque a los derechos humanos fundamentales, al honor y al buen nombre de grupos o personas". Y termina diciendo en otro

apartado con el cual concluyo mi intervención: “Diré más, quien ha de recurrir al insulto está poniendo de manifiesto su pobreza de expresión, su indigencia intelectual y casi siempre su carencia de razón”.

Muchas gracias, señores legisladores.

XXVI. DEFENSA DEL DICTAMEN DE DESIGNACIÓN DEL LIC. SANTIAGO OÑATE LABORDE COMO EMBAJADOR DE MÉXICO ANTE LA OEA

Febrero 25 de 1991

Con la venia de la presidencia, señores legisladores no dejo de apreciar la oportunidad de que en esta tribuna, por diversas razones se cuestione la personalidad de un mexicano digno, porque en lo personal me brinda la oportunidad de hablar de ese personaje que se llama Santiago Oñate Laborde.

No es el caso de cuestionar en esta tribuna la actuación de los organismos internacionales ni tampoco discutir problemas de política exterior en este lugar y en este momento, cuyo único propósito es evaluar la personalidad de un mexicano designado para representarnos ante la Organización de Estados Americanos (OEA). Como tal, debemos concretar el ámbito de la discusión a los requisitos personales, subjetivos y objetivos, de dicho embajador designado por el Ejecutivo.

Hace unos momentos, aún bajo el rigor del protocolo, ante la presencia del presidente de una República Centroamericana, se le hacía honor invocando a la figura de su padre. En este caso, creo que vale la pena también evocar la figura del padre de Santiago Oñate Laborde, ya que Santiago es una dignísima cepa de tan frondoso árbol en la historia jurídica mexicana, como lo fue su padre; así Santiago abrevó la ciencia del derecho desde la cuna. En lo personal, siempre me ha llamado la atención el respeto al talento a los demás, y recuerdo la emoción con que leí en la colección *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, aquel bellísimo ensayo histórico constitucional, hecho por Santiago Oñate padre.

Por otra parte, al ir conociendo la trayectoria personal de Santiago Oñate hijo, Santiago Oñate Laborde, no puedo menos que refrendar que el hombre ha hecho honor a la cuna de la cual proviene, en ilustración, dignidad y respeto.

En una célebre obra del siglo XIX, escrita por uno de los diplomáticos ingleses más acreditados de la época decimonónica, Lord Chesterfield, obra clásica llamada *Las Cartas de Lord Chesterfield*, hacía alusión a cuáles son los requisitos que debe reunir un diplomático, a través de los consejos que daba a su hijo Stanhope.

Así, decía que debían reunirse seis virtudes: cultura, en los dos ámbitos: la general y la jurídica; agudeza intelectual, nacionalismo, dignidad, respeto y cortesía.

Ahora bien, la mayor parte de estos requisitos han sido reconocidos a Oñate en el seno de esta tribuna.

Su cultura, capacidad, actitud cortés y respetuosa, y su aspecto digno, han quedado señalados con anterioridad. Quisiera referirme ahora particularmente a la cultura jurídica, ya que se ha objetado en la personalidad de Oñate, el que no sea un diplomático de carrera y por tanto un perito en derecho internacional público.

Decíamos que una virtud debe ser la cultura; y un aspecto esencial de la cultura es la cultura jurídica. Dentro de los conocimientos del derecho, Oñate en una pasada Legislatura y en sus actuaciones en la Asamblea de Representantes del DF, demostró que era experto en derecho. Y en este sentido, me remito a la expresión de un reputado jurista argentino, Rafael Bielsa, cuando afirmaba: "En el derecho no hay especialistas. Se es jurista o no se es". Oñate dio testimonio en todas sus brillantes actuaciones en la Cámara de Diputados, y después en la Asamblea de Representantes, de ser un experto en derecho; con la particularidad especial del parlamentarismo para el cargo para el cual fue designado. Luego si se trata de intervenir en un cuerpo colegiado internacional como la OEA que tiene característica de un parlamento, y si México manda a un diplomático parlamentario como indudablemente lo es Oñate, de antemano podemos afirmar que su actuación será digna y respetable para nuestro país.

Otra afirmación que se ha hecho aquí es en relación con sus posibles futuras objeciones respecto a la intervención de la OEA sobre resultados electorales en México. Y se ha hecho referencia a algunas

de sus declaraciones publicadas en algunos rotativos nacionales. Sobre este particular, cabe subrayar que un diplomático no actúa por opinión propia; un diplomático como lo dice inclusive el texto de la Constitución es un agente, es un enviado del gobierno y su opinión tiene que reflejar de manera vertical y congruente, la del gobierno que lo ha designado. En este sentido, podemos afirmar categóricamente, que las declaraciones hechas por Oñate, son congruentes desde antes del ejercicio de su delicada función diplomática, con las declaraciones reiteradamente hechas por el Gobierno mexicano a través de diversos voceros, acerca de posibles observadores en lo tocante al desarrollo de las elecciones internas del país. Pero debemos reiterarlo: una cosa es un simple observador y otra lo es un calificador de las elecciones internas de un país, que no puede equiparse al punto de vista de un nivel de observación, cualquiera que sea el órgano al cual pueda pertenecer. Lo anterior lo ha manifestado repetidamente el Gobierno mexicano cuando de manera indebida se ha pretendido que extranjeros, o institutos internacionales, traten de calificar o intervenir en nuestros procesos electorales.

En este orden de ideas, quisiera agregar otra virtud que viene a adicionarse a la personalidad del designado que nos toca en su caso ratificar, como es la facultad de concertación o de conciliación, de la cual dio numerosos testimonios registrados en el *Diario de los Debates* correspondientes a la LIII Legislatura, así como en sus múltiples intervenciones conciliadoras en el desarrollo de los debates de la Asamblea de Representantes del DF.

Consecuentemente, si la personalidad de Oñate Laborde hace honor a los principios aludidos, ya que reúne cultura, agudeza intelectual, nacionalismo, dignidad, respeto y cortesía, y por último facultad conciliadora, solicito, señores legisladores, que se apruebe el proyecto de dictamen que se ha sometido a nuestra consideración, teniendo a dicha persona dignamente por designada como nuestro Embajador Plenipotenciario ante la Organización de Estados Americanos.

Muchas gracias.

Mis huellas profesionales

CAPÍTULO II

H. Cámara de Senadores

XXVII. PROBLEMA ELECTORAL DE HUEJOTZINGO, PUEBLA

Febrero 21 de 1996

Con la venia de la presidencia: Por enésima ocasión se acude a este estéril y anacrónico órgano legislativo a plantear en cajas de resonancia problemas ajenos totalmente a su competencia y a su jurisdicción.

Son tantas cosas las que se podrían decirse aquí, que en obvio de no cansarlos me referiré a las de mayor relieve y en el orden en que yo personalmente las califico. Pido desde luego, señor presidente, la misma tolerancia en el tiempo que se le ha dado a los preopinantes, ya que mi querido amigo Peniche Bolio utilizó 25 minutos en la tribuna y el señor diputado García Cervantes 30. Pido tolerancia en el tiempo.

Me referiré de primera intención a la intervención del señor diputado García Cervantes.

El Federalismo en México es un auténtico mito, si se acepta la posición del PAN, que ha venido a esta tribuna a discutir situaciones ajenas no sólo a la Comisión Permanente —que lo vuelvo a repetir no es más que una Oficialía de Partes de categoría, que no resuelve nada— sino como también sería impertinente e imprudente ante el Congreso de la Unión.

¿Qué facultad tiene el Congreso de la Unión para discutir problemas de Huejotzingo? ¿En qué intervención podemos darle al Senado de la República, a la Cámara de Diputados, sobre un problema local y estrictamente regionalizado?

El señor diputado abría aquí una invitación al diálogo nacional. Pero no es el Congreso de la Unión en donde deben discutirse los problemas de Huejotzingo. En todo caso sería en la Legislatura del Estado libre y soberano de Puebla.

¿En dónde queda el Federalismo? Los señores del PAN han venido reiterando de una manera recurrente que debemos respetar el federalismo. Pues debemos empezar por respetarlo nosotros mismos en nuestros planteamientos. No hay que caer en ese dicho popular: "Haz lo que yo digo, pero no hagas lo que yo hago".

El principio de la contradicción es manifiesto en este planteamiento que se ha venido a hacer ante esta "tribuna" –entre comillas-, y que no se ha venido a convertir más que con el tiempo en un "muro de las lamentaciones" que el del clásico Estado de Israel quedaría minimizado.

Aquí lo mismo se vienen a plantear los pleitos que sucedieron en Huejotzingo, en Huachinango, en la Conchinchina o en la Bosnia y Herzegovina ¡Seriedad, señores, démosle a esta tribuna, aun con la pequeñez de sus facultades, el lugar que le corresponde!

No incurramos en el principio de la no contradicción. La lógica es incontestable, una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo. No caigamos en la contradicción de estar sosteniendo a ultranza el respeto al federalismo y venir aquí a pisotearlo. Este es un problema del Estado de Puebla y es un problema que debe resolverse en el Estado de Puebla y por las autoridades poblanas; ese es el Federalismo señores diputados, señores senadores.

Se ha venido a hablar aquí de diversas situaciones sobre un nuevo Estado de México, sobre el rechazo que hacen de las concertaciones o concertasesiones, según lo calificó un connotado periodista de manera reiterada. Se viene a hablar también de que se vulnera la verdad. Es desde luego muy bueno querer que la verdad esté con nosotros, pero es mejor y más prudente estar de lado de la verdad y aquí hay una verdad de carácter incuestionable, hay una resolución dictada por un tribunal que no tiene nada que analizar el Congreso de la Unión ni menos aún la Comisión Permanente en relación con la eficacia, el valor o la trascendencia de esa resolución judicial.

El señor diputado se me adelantó en una observación que me surgió de impronta: ¿Quién propuso los Tribunales Electorales? Acción Nacional y tal parece como que está dando marcha atrás, ahora quiere

que sean Colegios Electorales, que sean los Congresos los que resuelvan lo que no les gusta como lo resolvieron los tribunales. ¡Ya que se mencionó aquí a Sor Juana, invoquemos a Sor Juana! ¡Parecer quiere el denuedo de vuestro parecer loco, al niño que pone al coco y luego le tiene miedo!

Esta situación fue planteada por Acción Nacional de manera reiterada y debemos recordarlo cómo se fue discutiendo en los Colegios Electorales. Inclusive se nos acusaba a México de ser un país atrasado, cuando se demostró que en 17 de las naciones más civilizadas del mundo seguían existiendo los colegios electorales. Porque cuando ahora se les resuelve de acuerdo a derecho, aunque no les parezca la resolución, y ahora quieren que se resuelva con criterio político. ¡Precisamente esa fue la situación del cambio, cambiar las decisiones electorales del medio político al medio jurisdiccional! Respetemos, pues, la no contradicción, no vengamos a plantear situaciones ahora que nos perjudican, porque eso es afectar a la verdad plena.

Yo confieso que me sentí frustrado cuando escuché las intervenciones que me han precedido. Se me registró, a invitación que se me hizo por mi partido, para hablar sobre la Reforma del Estado y creo que aquí lo que menos se ha hablado es de ella. Se dice que se salieron y ellos dicen que los expulsaron. Que cómodo decir: ¡Me salgo de tu casa! Y después decir: ¡Me expulsaste de tu casa! ¡Ahí están los acuerdos que se tomaron aquí en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, que fueron por unanimidad de los partidos políticos, trabajar sobre la reforma del Estado y después por una situación que juzgan "inconveniente", se separan de la discusión principal, atropellando al Federalismo!

En la reunión del día de ayer en la ciudad de Querétaro, en donde teníamos registrada la presencia de cuatro senadores panistas, no se presentaron, y ahí se discutieron temas de verdadero interés y trascendencia y no por nosotros los senadores priistas, está el Senador Guillermo del Río que lo puede testimoniar, fueron reflexiones de un mundo heterogéneo de académicos, politólogos, juristas, constitucionalistas de muy diferente raigambre, de muy diferente ideología

en donde algo se habló de circunstancias de las que ahora se vienen a quejar en esta "tribuna".

Rechazo categóricamente las afirmaciones del distinguido diputado panista que me precedió en la tribuna sobre estos particulares. Si queremos que haya seriedad seamos congruentes, no contradictorios, no vengamos a decir que ahora no es favorable lo que se creía que debía ser favorable. Se ha dicho de manera reiterada, la solución de los Tribunales fue adversa y después me voy a referir al análisis que hizo mi querido y distinguido amigo al margen de ideologías, don Francisco Peniche Bolio sobre este particular.

No podemos venir a discutir la decisión de un Tribunal, el principio de seguridad jurídica es uno de los principios que consigna nuestro orden legal, a menos que caigamos en una infinidad de situaciones en donde afectaríamos totalmente a la certeza jurídica de nuestras decisiones.

Se ha dicho, se ha hablado de mesas y meseros en una expresión muy incorrecta desde mi punto de vista, en realidad son mesas de diálogo en donde se ha convocado a las fuerzas políticas de la Nación para decidir si ésta debe modificar sus estructuras. Esto es lo que entendemos algunos por Reforma del Estado.

Poniendo un ejemplo, somos un régimen, somos un régimen presidencial, ¿se quiere que seamos un régimen parlamentario? Esa sería una reforma estructural que debe decidir la mayoría de la Nación Mexicana, olvidando si es que toma esa decisión, todos sus antecedentes y toda su historia.

Quisiera referirme a los argumentos de mi distinguido amigo don Francisco Peniche Bolio, volvemos al principio de la NO CONTRADICCIÓN; el argumento que menciona como fundamental y no voy a entrar a la discusión de lo que decidió el Tribunal Electoral de Puebla, es sobre qué se debe entender por los nombres complejos, esto me recordó algo que los que fueron diputados en la LIV Legislatura lo pueden refrendar.

¿Cuál fue el argumento de Acción Nacional para objetar la elegibilidad de don Ignacio López Tarso? Precisamente esta que ahora

vienen a argumentar que no es correcto que lo haya sustentado el Tribunal de Puebla, los que aquí están, veo a algunos, diputados y senadores que convivimos esos momentos en un histórico Colegio Electoral, se fue a argumentar por Acción Nacional lo contrario de lo que ahora vienen a sostener, cuidado con el principio de la NO CONTRADICCIÓN, seamos o no seamos, tal vez en aquella ocasión si hubiera sido diputado el eminente abogado don Francisco Peniche Bolio, a lo mejor no lo hubieran invocado, pero fue invocado como un argumento histórico que los que vivimos lo testimoniamos con plenitud.

No llegó a discutirse en la tribuna de aquel Colegio Electoral porque por razones que no son del caso mencionar la bancada panista se retiró del Colegio Electoral pero ahí estaba registrado la refutación de la elegibilidad de don Ignacio López Tarso porque había un "errorcito" en su nombre en relación con su Acta de Nacimiento y con su proceso de elección.

¿En qué quedamos?, cuando nos conviene lo invocamos o cuando no nos conviene lo callamos. Aquí el principio de la no contradicción, al margen de lo que haya dicho la Suprema Corte de Justicia en ejecutorias; al margen de lo que se sustente por la doctrina, éste es un hecho de contradicción ante la tribuna, entre comillas, de esta Comisión Permanente. Se viene a alegar una razón jurídica que se desconoció plenamente hace algunos años.

En qué quedamos entonces en la función de la congruencia del prevaricato de estos adjetivos ofensivos del adefesio pseudojurídico y otro lenguaje impropio utilizado en esta tribuna. En realidad, no merece el mayor comentario, ni esta denuncia ni sabemos para que se denuncia ante esta Comisión Permanente, a menos que sea por protagonismo y por escándalo nacional porque aquí están los ojos puestos de todos los medios de comunicación y utilizamos esta tribuna de un órgano respetable si respeto sobre el particular.

El señor licenciado Peniche Bolio, que es un destacado abogado, lo respeto y lo quiero desde hace años, —perdón Panchito en relación con lo que voy a decir— pero un hombre que es maestro de amparo, que

ha escrito libros sobre la materia, al venir a alegar aquí a la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia integrada por dos ministros que nada más dan trámites de urgencia a ir a alegar sobre la interposición de un amparo y sobre las razones que aduce para que su cliente sea protegido por la justicia de la Nación. Respetemos a la Comisión Permanente.

Si la opinión mayoritaria y conste que en la reunión de ayer se tocó por uno de los ponentes y el tema específico fue el análisis de la Comisión Permanente, lástima que no hayan estado ahí los legisladores de Acción Nacional porque fue presentada bajo la autoridad del representante de la Máxima Casa de Estudios de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ).

Creo que lo que se ha venido a sostener en esta tribuna, además de impertinente en el buen concepto de la palabra u no en peyorativo, es inconducente y debe ser desestimada.

Y termino con otra expresión de Sor Juan Inés de la Cruz, pero en paráfrasis tomando en cuenta las contradicciones de Acción Nacional en cuanto a los tribunales electorales y en cuanto al federalismo: panistas tercos que acusáis a los priistas sin razón, sin ver que sois la ocasión de lo mismo que culpáis.

[En la misma sesión, en respuesta a una alusión personal]

Agradezco las expresiones que no merezco, de ser un abogado de la formación que me dan mis años, porque, Panchito, tú y yo peinamos canas, y ya no son de adorno lamentablemente ni para ti ni para mí.

Gracias por tus palabras, que dignifican tu corazón de caballero de siempre.

Sí quisiera referirme, y voy a utilizar una serie de expresiones un poco sentenciosas. La primera, que es un pensamiento del ilustre José María Vigil, cuando decía: "La única garantía de la verdadera libertad se encuentra en la amplia concurrencia de opiniones".

Afortunadamente en este país existe esa verdadera libertad, cuando en una tribuna como ésta se viene a expresar la divergencia de opiniones sin menor cortapisa de ninguna especie, pero insisto en

que aun cuando me resulta difícil, porque no la practique, lo de los huetzonsinquences, o no sé cómo de diga, que les importe mucho la opinión de la Comisión Permanente, pero en realidad esta Comisión Permanente no tiene opinión, ni puede tener opinión sobre algo que es totalmente ajeno a sus facultades constitucionales y legales.

Continuaré con un pensamiento que Peniche, como yo creo que respetamos, que es de los *Mandamientos* de Couture. Cuando decía: "Respeta las razones de los demás en la medida en que quieres que se respetan las tuyas". Las expresiones que se han utilizado en esta tribuna, cuando menos por lo que hace a un servidor, han pretendido ser objetivas, lógicas, estableciendo posiciones de discusión, no están ni subjetivadas, ni adjetivadas en lo más mínimo.

Y termino con este otro pensamiento de Gabino Barrera, que es lo que se anda buscando en la reforma del Estado. "El estado debe guiarse por la libertad, el orden y el progreso. La libertad como medio, el orden como base y el progreso como fin".

Ojalá que la decisión que ha tomado Acción Nacional de no intervenir sobre la Reforma del Estado, salvo por el camino de la presentación de iniciativas, lo cual no les estará vedado jamás, porque la Constitución se los otorga en su carácter de legisladores, sea reconsiderada para que en un diálogo, si se quiere no oficialista, pero sí un diálogo que busca el consenso de la opinión nacional, encontremos las bases y las definiciones para enmarcar en el estatuto jurídico que reclama la conciencia nacional, el progreso de nuestra Nación.

Muchas gracias.

XXVIII. INTERVENCIÓN EN LA RELACIÓN A LA EXISTENCIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Febrero 21 de 1996

Con el permiso de la presidencia: no voy a discutir cosas que no se deben discutir, Jean Pelletan, el gran estudioso de los Derechos del Hombre, decía que lo absurdo no se discute, solamente se oye y se sigue adelante. Pero como se han hecho alusiones a mi persona, en un intento de ironía que para eso se necesita talento, porque cuando no se usa la ironía se cae en el sarcasmo, sí quisiera hacer algunas acotaciones.

Sí he leído, señor diputado, a Herrera y Lasso, como también he leído a don Felipe Tena Ramírez. Los conceptos que yo he vertido en esta tribuna y que ahora se pretenden desvirtuar de una manera irónica, son producto de estos dos grandes juristas.

Respeto la memoria de don Manuel Herrera y Lasso, como un extraordinario constitucionalista. Como también respeto la memoria de mi queridísimo maestro don Felipe Tena Ramírez.

No estaba yo consultado, si es lo que usted quiso decir. Me la sé de memoria, señor Licenciado. Solamente estaba yo buscando algunas otras facultades que se establecen en el texto constitucional para la intervención de la Comisión Permanente: en el 29, en el 37, en algunos preceptos en donde se establecen facultades. Y tan es así que el propio artículo 79, que es el concreto a este órgano legislativo, dice: "además de las otras facultades que establece la propia Constitución, la Comisión Permanente tendrá estas facultades:"

No desconozco el 76, fracción V, como tampoco desconozco su ley reglamentaria, que se hizo hace algunos años, y la cual es respaldada con plenitud de criterio por don Jorge Carpizo en su estudio sobre Derecho Constitucional.

Lo que sí cuestiono es: ¿si debe existir este organismo? Y cuestiono la pobreza de sus facultades.

Si usted hubiera asistido o alguno de los legisladores panistas a la reunión que tuvimos ayer en la ciudad de Querétaro, sobre el equilibrio de Poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, hubiera escuchado, tal vez con atención y con deseos de ilustración, lo que se mencionó por el representante del IIJ de la UNAM sobre todas estas facultades inocuas, que pueden ser desahogadas, como existe en la mayor parte de los países del mundo, porque recojo en este sentido la expresión del maestro Tena cuando dice, además de esa adjetivación dura, incisiva, de don Manuel Herrera y Lasso, esta expresión de "la Oficialía de Partes costosa", "la carencia de representatividad", "la camarita que es".

Su origen, que viene del siglo XV, en el año 1400 y pico, en la legislación aragonesa. Y como decía el maestro don Felipe Tena Ramírez: "casi no existe". Y lo decía don Felipe en el año de 1940. Y 55 años después sigue siendo esa realidad: casi no existe en el mundo.

En aquella época nada más existía en México, en Guatemala y en Paraguay. Y decía el Maestro Tena: "Estamos poco acompañados y muy mal acompañados", decía.

No es que no deba haber —y aquí creo que se me ha mal interpretado cuando critico la existencia de este órgano—, no es que al desaparecer la Comisión Permanente no deba haber una sustitución de facultades y como pueden ejercerse todas estas facultades, que están regadas en los numerales de la Constitución. Algunas indebidamente están conferidas a la Comisión Permanente, otras pueden ser desahogadas por simples comisiones ordinarias de ambas Cámaras.

Y esto fue lo que se trató ayer en este foro sobre Reforma del Estado y sobre éste, lo vuelvo a repetir, inútil, estéril y anacrónico organismo.

Muchas gracias.

XXIX. INTERVENCIÓN RESPECTO A LA DESINCORPORACIÓN DE LA PETROQUÍMICA DE PEMEX

Marzo 6 de 1996

Con la venia de la presidencia: me he inscrito sobre este tema que han abordado desde el punto de vista de la constitucionalidad, los dos primeros de los legisladores que me antecedieron, y de una manera soslayada el último, porque creo que son temas en los que existen diferentes posiciones que pueden conducir desde esta tribuna, a confusiones entre la opinión pública.

Dejo a salvo mi principio de congruencia en relación con la carencia de facultades de esta Comisión Permanente, para abordar un tema trascendente; y dejo la constancia también de que ni siquiera el tema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad, es de la competencia del Congreso de la Unión.

Desde un inicio, cuando tuve la oportunidad de conocer la información que se ha proporcionado por los distintos medios de comunicación, sobre la intervención de la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados, me ha llamado poderosamente la atención con qué facultades ha intervenido esta comisión en este tema de tanta trascendencia.

Resulta curioso que se venga a hablar de inconstitucionalidad, usando procedimientos inconstitucionales. No tiene facultades el Congreso de la Unión, y menos aún esta Cámara o Camarita, entre comillas, que es la Comisión Permanente, para abordar temas sobre constitucionalidad o sobre inconstitucionalidad, ni menos aún para intervenir en desincorporación de activos o bienes de la nación, que en los términos de la *Ley General de Bienes Nacionales*, son privativos del Poder Ejecutivo Federal, representándose los procedimientos que la propia legislación prevé.

Dejando a salvo esta situación, sí quisiera hacer algunas consideraciones sobre esta supuesta inconstitucionalidad que se ha venido a mencionar en esta tribuna, entre comillas.

Es cierto que en un país libre todo el mundo puede interpretar lo que mejor convenga a su criterio, a su razón y a su interés personal, pero la constitucionalidad, como se ha dicho ya y se ha admitido en esta tribuna, sólo corresponde determinarla con carácter obligatorio y con criterio firme e incuestionable, al Poder Judicial de la Federación, en una primera instancia en los juicios de amparo, por los Jueces Federales, y en una segunda instancia de los mismos juicios, parcialmente por los Tribunales Colegiados de Distrito y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en única instancia, a la Suprema Corte, y ésta es la interpretación única que de manera inveterada se ha hecho al contenido del artículo 94 de la Constitución General de la República.

No quisiera dejar pasar algunas afirmaciones antes de entrar al análisis detallado y pido la tolerancia de la Presidencia para abordar el tema específico de la Petroquímica, algunas de las cosas que se expresaron por el distinguido senador que me precedió.

Rechazo categóricamente que Petróleos Mexicanos sea botín de nadie. PEMEX es la palanca de la energía y de la economía de esta Nación. Vino como consecuencia de una medida de un patriota como fue el general Lázaro Cárdenas y se ha venido manejando para beneficio de la Nación.

Advierto posiciones encontradas cuando se habla de que, si se privatiza o no se privatiza, si se sustraen bienes de Petróleos Mexicanos o no, los cuales deben quedar para reflexiones posteriores.

He leído con un gran interés el dictamen suscrito por la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados. Debo confesar y admitir que es un dictamen hecho a conciencia aun sin tener facultades constitucionales; sin embargo, es un estudio que honra a los diputados que lo hicieron.

No voy a referirme a las razones económicas, a las políticas ni menos aún a las ideologías que sobre el particular se han expuesto, sino

exclusivamente a las jurídicas, y de inicio manifiesto mi oposición a que se trate de una controversia constitucional.

Los señores legisladores, comenzando con el primero que lo planteó como un Punto de Acuerdo y con total independencia que la presidencia de esta Comisión lo haya turnado a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para la posibilidad de una controversia constitucional. Debo decir categóricamente que esto no tiene ningún fundamento.

Las controversias constitucionales, están previstas en el artículo 105 de la Constitución y solamente se refieren a conflictos de competencias entre los tres órdenes de gobierno y la propia Constitución en los distintos incisos de la fracción primera del artículo 105, va diciendo cuáles son estos conflictos de competencia, y yo me pregunto y traslado a la reflexión de ustedes este problema de la desincorporación de la petroquímica secundaria, ¿cuál es la controversia que lo ha originado? ¿Entre qué órdenes de gobierno, en qué de los supuestos a que se refiere el 105 encaja un problema de esta índole, para que la Suprema Corte de Justicia pueda intervenir dirimiendo una controversia constitucional?

No hay la menor controversia, no es más que una opinión dada por unos diputados y tal vez por algunos senadores, sobre si algo es constitucional o no, pero la Suprema Corte de Justicia no interviene en los conflictos que la Constitución le confiere competencia para hacerlo, en circunstancias al capricho o al deseo de cualquiera.

Solamente podría intervenir la Suprema Corte de Justicia en este tema que ahora nos convoca en esta tribuna, si se interpusiera un juicio de amparo en contra de la resolución que decretara la desincorporación y por parte interesada con interés jurídico directo u no indirecto, como lo establece de manera categórica la *Ley Reglamentaria del Amparo*, que reglamenta específicamente los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Por tales circunstancias no quería pasar este planteamiento sobre una controversia constitucional que no se da el más mínimo supuesto constitucional para que pueda ser planteada, y se expondría en el supuesto sin conceder de que lo planteara así el Congreso, a una

situación de desechamiento que pondría en términos de tela de juicio la seriedad del Congreso de la Unión.

Concluyendo esta primera fase de mi intervención. La constitucionalidad o la inconstitucionalidad de algo no es a capricho de quien piensa o quien determina, es a criterio exclusivo y privativo del Poder Judicial de la Federación.

Ni el propio Congreso, ni la Cámara de Diputados, ni la Cámara de Senadores puede hacer una declaratoria de inconstitucionalidad, solamente mediante el juicio de amparo. Dadas las circunstancias, podría intervenir el Poder Judicial, y confirmo esta situación de que ni siquiera el Congreso puede declarar algo inconstitucional porque esa resolución del Congreso puede ser cuestionada en un juicio de amparo, y la Suprema Corte decir que está equivocado el Congreso, y declarar inconstitucional una ley emitida por el propio Congreso.

Ese es el orden jurídico nacional, y a ese nos debemos atener.

Veamos ahora qué pasa con la petroquímica. Alguno de los legisladores hizo referencia, y voy a ser congruente con ese documento, que lo hizo suyo al pedir que se leyera, planteado por algunos diputados sobre supuesta inconstitucionalidad de la desincorporación de la petroquímica.

Se hace referencia específicamente a preceptos de la Constitución: se refiere a los artículos 25, 27 y 28.

Desafortunadamente desde mi punto de vista, que es uno particular, como el de ustedes, legisladores, que no obliga a nadie, pero que tengo el compromiso y la honestidad profesional de plantearlo. No se da sobre este particular, porque ese planteamiento en un ejercicio de hermenéutica jurídica, que es la ciencia de la interpretación del derecho, nos lleva a conclusiones totalmente diferentes de la que se plantea en este documento de los diputados.

Se dice que el artículo 25, el 27 y el 28 no solamente no permite, sino que prohíbe la venta de los productos del petróleo. Nada más lejos de la verdad, y basta remitir a una simple lectura del texto del 25, del 27 y del 28, y conste que yo no me referiré a los aspectos ni políticos ni

económicos, ni si es conveniente vender o no la petroquímica secundaria, simplemente me referiré a la precisión de los temas constitucionales y de los temas jurídicos, lo demás queda a la responsabilidad del Ejecutivo, y en dado caso a las responsabilidades que pudiera derivarle el Congreso, pero no de manera previa, como ahora se pretende establecer, no es derecho del Congreso autorizar o no esta medida, y lo vuelvo a repetir, ésta es una facultad del Ejecutivo de la Unión en los términos de la *Ley General de Bienes Nacionales*.

Qué nos dice el 25 sobre el particular, en la inteligencia de que éste es un precepto que fue totalmente fraseado en el año de 1983, no existía antes, nos habla de la exclusividad de las áreas estratégicas. Nos dice en su texto, párrafo cuarto: "El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28", párrafo cuarto de la Constitución: "…manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

Este artículo no está prohibiendo que se den activos de la Nación, lo único que está diciendo en términos tan categóricos que no admiten ni siquiera ambigüedad e interpretación, es que las áreas estratégicas son del exclusivo manejo del gobierno federal y que los organismos que las manejen, siempre se conservarán en el gobierno federal, no se está refiriendo a la petroquímica, únicamente está hablando de áreas estratégicas.

¿En dónde están definidas las áreas estratégicas? En la reforma que también se hizo en 1983. Hay cuarto párrafo del artículo 28 constitucional en donde, en origen, exceptuando la reforma que se hizo el año pasado, se habla de 13 áreas estratégicas, y entre una de ellas está por vez primera en el texto constitucional y legal también el término de "petroquímica básica". No habla de cualquier petroquímica, dice petroquímica básica, y de manera muy curiosa en la legislación nacional, ni en la legislación secundaria ni en la reglamentación se habla de petroquímica básica.

Se define lo que es petroquímica, se dan áreas exclusivas en determinados productos de la petroquímica, pero no se da una definición

legal de qué es petroquímica básica, definición, señores legisladores, que tampoco podemos encontrar ni siquiera en la más amplia enciclopedia del mundo. ¿Por qué? Porque este es un concepto legal, específico, del Derecho Mexicano.

La petroquímica en todas las latitudes del mundo es una auténtica cadena productiva, desde su inicio hasta su fin. No hay petroquímica básica ni petroquímica secundaria ni terciaria, como ahora se habla también de ella, y después me voy a referir a las diferencias entre las tres, pero esto proviene de una interpretación de la legislación secundaria.

El único concepto constitucional es la enumeración como área estratégica de la petroquímica básica, pero en la reforma que se hizo en el año de 1982, en el debate de ambas Cámaras del Congreso, cuando se discutió esta reforma, no hubo la más mínima referencia ni en la Exposición de Motivos ni en los dictámenes legislativos ni en los cuestionamientos hechos en las tribunas de qué se entendía por petroquímica básica y petroquímica secundaria. Es decir, si estamos hablando, compañeros legisladores, de inconstitucionalidad, para que haya inconstitucionalidad tiene que haber contravención con la Constitución, no por cualquier ley, no por cualquier reglamento, no con cualquier disposición o circular administrativa, la inconstitucionalidad no es más que el choque abierto entre un acto de autoridad y el texto de la Constitución General de la República.

Si se está hablando de desincorporación, de petroquímica secundaria, ¿en dónde está la inconstitucionalidad? ¿En dónde está la contravención al texto de la Constitución? Cuando lo único que establece la Constitución, y la Constitución, compañeros legisladores, y los que son abogados tal vez lo conozcan mejor que yo, no da definiciones simplemente enumera situaciones jurídicas. Y en el caso del 27 constitucional, que yo había dejado deliberadamente en el tintero, hace referencia al petróleo y a los hidrocarburos.

Nos dice así el párrafo sexto del texto constitucional, haciendo la aclaración que los hidrocarburos están en el párrafo cuarto. Y en el párrafo sexto nos dice terminantemente: "En los casos a que se refieren los párrafos anteriores —los dos, el cuarto y el quinto—; el cuarto

que habla de los hidrocarburos, del petróleo, líquidos y gaseosos; y el quinto que habla de las aguas de la Nación, nos dice categóricamente la Constitución- el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas, conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

¿En dónde está la categórica prohibición? Si lo lleváramos esto al absurdo, como lo reconoce el propio dictamen y los debates que tuvieron los diputados sobre el particular, llegaríamos a la posición, a la tenencia de hidrocarburos, pero no los podríamos tocar, no los podríamos vender jamás. Y entonces para qué le servirían a esta Nación dentro de una interpretación tan restrictiva y tan absurda, toda la venta que se haría de las gasolinas sería inconstitucional, ¿por qué? Porque es inalienable, porque no se puede vender.

Seriedad, señores, para interpretar la Constitución, ya que no es un tratado de sindéresis gramatical, la Constitución es la única norma que no tiene base legal, la Constitución se basa en la historia, en la economía, en el derecho, en la política, y hay que tocar a la Constitución con mano temblorosa, como decía un ilustre pensador, vamos a interpretarla, pero en función de lo que significa y no sustentar que es inalienable lo que la misma Constitución está remitiendo a concesiones.

Desde ese punto de vista es contradictorio el texto constitucional, si por un lado dice que es inalienable y por otro dice que se puede concesionar, entonces ¿cuál es la expresión de la Constitución que puede tener valor?

Pero continuamos con su redacción, porque tiene otro agregado específico en relación con el petróleo. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgan concesiones ni contratos ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado, y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

Si la propia *Ley Reglamentaria del 27 constitucional*, en materia del petróleo, permite la disposición, la explotación, la circulación, el transporte de derivados del petróleo, y mencionemos dos que serían los más interesantes para nuestro particular: el gas y la petroquímica. Están establecidos en la ley reglamentaria, no con el concepto clarísimo de petroquímica básica. Lo repito, señores legisladores, ese concepto no está en los textos legales, surgió por vez primera en el año de 1960 cuando con base en el reglamento de la explotación del petróleo en su Capítulo VII, que se refería a la petroquímica, autorizaba al Ejecutivo para hacer la clasificación de cuáles eran los productos que debía explotar el Estado por un lado y que estaban sujetos a la explotación de los particulares por el otro.

Y por vez primera se utiliza en una expresión oficial, en ese acuerdo presidencial de enero de 1960, se utiliza la expresión "petroquímica básica", y se hace un enumerado que es posteriormente modificado ya con base en el reglamento específico en materia de petroquímica, que fue expedido en el año de 1971. Se derogó aquel capítulo del reglamento anterior y se reglamentó de manera específica; pero a pesar de que en 1960 ya se utilizaba la expresión oficial en un acuerdo presidencial de petroquímica básica, 10 años después este reglamento no utiliza esta expresión, sino simple y sencillamente define lo que se entiende por petroquímica, pero al hablar de petroquímica usa casi el término enciclopédico de la palabra, es utilizar la química en el petróleo para todas las derivaciones que se pueden conseguir de la multiplicidad de productos que hay en el medio usual, inclusive ya ni siquiera el industrial. Cuántas de las cosas, hasta nuestras camisas son petróleo, en función de toda esa enorme gama y derivación que tiene la química en el petróleo.

Pero lo que sí hizo este reglamento fue precisar de una manera específica aquellos productos del petróleo que empezó a utilizar la expresión que se usaran de primera mano y como base de industrias posteriores o elaboraciones posteriores. Y esto es lo que nos viene dando, señores legisladores, el concepto de esta clasificación *sui generis* del Derecho Mexicano entre petroquímica básica, petroquímica secundaria

y petroquímica terciaria. Y ahí vamos a la diferencia, la básica es la que únicamente puede ser explotada por el Estado Mexicano a través del organismo descentralizado creado para ello que es Petróleos Mexicanos y sus filiales.

La secundaria es en la que pueden convenir los dos, pueden intervenir, en los términos en que lo establece el 25 constitucional cuando habla de la combinación del sector público con el sector privado, ya no como área estratégica que la establece el 28, sino como área prioritaria que establece el 25 y la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* y en las últimas reformas de la *Ley General de Bienes Nacionales*.

Y la terciaria es en la que ni siquiera se necesita permiso de nadie para explotar los productos. Y este reglamento al que hago referencia establece que será la Comisión de Petroquímica, la que hará las clasificaciones. De ahí viene la de 1986, que es distinta a la de 1960, 26 años antes, la de 1989 y la de 1992 que actualmente nos rige.

¿Cuál es el criterio compañeros legisladores para determinar qué es petroquímica básica? ¿Qué es petroquímica secundaria y qué es petroquímica terciaria?

Los fundamentos que se den en estos acuerdos que están basados en motivaciones muy claras sobre la necesidad de ir abandonando criterios hasta cierto punto anquilosados y superados con la técnica que siempre crece de manera vertiginosa por encima del derecho. Lo que era primario en una condición, puede no serlo después; los químicos sabrán mejor lo que estoy diciendo sobre el particular.

Antes se hablaba de moléculas; ahora se habla de átomos y de circunstancias nucleares, los protones, los neutrones, muchas circunstancias que en la química y en la física y en la ciencia, nos dan a llevar a situaciones totalmente diferentes según la tecnología vaya avanzando.

Conste que no me estoy refiriendo ni me voy a referir a las razones económicas que se analizan en el dictamen. No estoy capacitado para cuestionarlas. Pero creo que mi experiencia como abogado y como ejercitado en el arte de la interpretación jurídica, me puede llevar de manera muy clara a la interpretación que estoy sosteniendo.

La Constitución no prohíbe; y sin embargo como se dice en el propio dictamen, en el 134 sí establece la posibilidad de la venta de los bienes del Estado en los términos de la legislación reglamentaria, previa desincorporación, ya se trate de bienes de dominio público, ya se trate de bienes de dominio privado.

Resumiendo, en pocas palabras señores legisladores, no hay inconstitucionalidad. Ese es mi punto de vista personal. Ojalá que se encuentre a los que están inconformes con esto, el camino para que sea la Suprema Corte la que sustente el criterio definitivo. Pero desde hoy advierto: no es la controversia constitucional. Habría que acudir a algún otro de los procedimientos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

En resumen, señores legisladores, mi opinión es que hay que respetar la Constitución. Mi opinión es que hay que interpretarla adecuadamente y no es con sofismas, con falsas premisas en donde podrían llegarse cómodamente a conclusiones totalmente para lógicas, como puede sostenerse que algo es inconstitucional por el simple hecho de no coincidir con una apreciación muy personal que se haga al respecto.

Respetemos la Constitución. Ese es mi punto de vista y lo concluyo con una cita que me fascina desde el punto de vista profesional, en el vestíbulo superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe uno de los murales más bellos de don José Clemente Orozco, que se llama: "Las Riquezas Nacionales". Y en su parte de abajo lleva una lapidaria frase en latín que algunos atribuyen al poeta Horacio y otros al abogado por excelencia, de toda la historia, Marco Tulio Cicerón: *suprema legis servus sumus pos ser libere es et posimus*, "seamos esclavos de la Ley Suprema, para poder ser libres".

Gracias, señor presidente.

XXX. INTERVENCIÓN RESPECTO A LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA INTERVENIR EN ASUNTOS ELECTORALES

Marzo 6 de 1996

Con la venia de la presidencia. Solamente para hacer algunas precisiones de algunas cosas que se han comentado en esta tribuna.

En primer lugar, para abundar un poco sobre la exégesis que hizo nuestro amigo el diputado Peniche Bolio. Esta facultad que hoy por hoy tiene la Suprema Corte de Justicia, aún con las modificaciones que se le han hecho a los párrafos segundo y tercero del 97 constitucional, no existía en la Constitución Mexicana ni en el régimen constitucional mexicano. Se ha pretendido encontrar algunos antecedentes históricos, ya que cuando lo planteó Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente de Querétaro, no dio suficientes razones para entender cuál era la causa de que se facultaba a la Suprema Corte para intervenir, por un lado, en violación de garantías, por otro lado, en el respeto al derecho del voto y, por otro, para la investigación de la conducta de algún juez o magistrado.

Según una expresión que utilizó don Felipe Tena Ramírez, que es uno de los pocos juristas que han analizado este tema, esta es una facultad que cayó como un aerolito sobre el Derecho Público Mexicano a partir del año de 1917. Algunos constitucionalistas le han buscado un antecedente histórico y unos se han reportado a la tesis de la incompetencia de origen, que se sostuvo desde los años 1870 y tantos, en la Suprema Corte de Justicia, ya que se vino sosteniendo invariablemente que no procedía el juicio de amparo en actos de incompetencia de origen.

Algunos otros constitucionalistas a nivel de conjetura, han sostenido que el origen de esta facultad se origina en un hecho histórico que sucedió el 24 y 25 de junio de 1879, cuando el Vapor Libertad, de la

Armada Nacional, fue abordado por uno civiles y se apoderaron de este buque y alguien informó a don Porfirio Díaz que estaban tratando de derrocar su régimen. Y en aquella época hay un cuestionado telegrama que todos conocen en la historia nacional, que supuestamente decía: "Mátalos en caliente", que fue dirigido por Porfirio Díaz al Gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán. Con base en eso se detuvo a nueve personas, de las cuales seis fueron pasadas por las armas de manera inmediata y fue la valentía de un Juez de Distrito, en aquella época, en la ciudad de Veracruz, llamado don Rafael de Zayas Enríquez, quien intervino y les salvó la vida a los otros tres que estaban condenados. El propio Juez de Distrito pidió a la Suprema Corte que interviniera instada por el fiscal, el ministro fiscal, como existía en aquella época la estructura de la Corte, llamado José Eligio Muñoz quien planteó la necesaria intervención de la Suprema Corte para evitar estos hechos sangrientos que violentaban garantías individuales. La Suprema Corte presidida en aquella época por el ilustrísimo don Ignacio Luis Vallarta y Ogazón acordó su intervención y exigió al Gobierno Federal que cesara en este tipo de ataques el Secretario de Gobernación en aquella época don Protasio Pérez de Tagle negó la intervención y la facultad de la Suprema Corte pero sin embargo intervino para que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión turnara a un Gran Jurado el problema de "mátalos en caliente", este jurado que se constituyó en aquella época liberó de los cargos al Gobernador de Veracruz y acordó que se mandara el expediente al Secretario de Guerra y Marina para que consignara a los responsables, cosa que no sucedió, este es el antecedente histórico que los constitucionalistas le han dado a esta facultad que surge en la Constitución de 1917.

Algún jurista respetabilísimo como fue don Hilario Medina, quien fue Constituyente de Querétaro y que fue después presidente de la Suprema Corte de Justicia en algún ensayo que hizo posteriormente por ahí del año de 1919 o 1920 sostuvo que esta facultad que nunca había existido en la Constitución Mexicana se originaba en las instituciones inglesas, que era una vieja costumbre en el Parlamento Inglés que se

interviniera a nivel de los Tribunales cuando se tratara de violaciones de garantías o de derechos humanos.

Hay algunos análisis sobre el particular y me refiero al único jurista que de una manera sistemática ha estudiado estas facultades de investigación de la Suprema Corte en un trabajo que se hizo en el año de 1979 y por lo tanto está libre de toda sospecha de lo que pudiera pensarse que se interpreta por las circunstancias actuales, me refiero al doctor don Jorge Carpizo McGregor en su obra *Estudios Constitucionales* donde hace el análisis completo de esta facultad de investigación de la Corte y que me conduce a hacer algunas precisiones respecto a lo que se ha manifestado aquí en la tribuna saludando la intervención del presidente de la República y de alguna manera criticando la tardanza en hacerlo y por qué la Suprema Corte en otros casos no ha intervenido.

En este análisis podemos ver que no es una instancia procesal, no es una tercera instancia encimada en la de las autoridades del fuero común ni en las federales, es una vía constitucional, como lo es el juicio de amparo, como lo es el juicio político, como es la controversia constitucional según categóricamente lo ha sustentado el maestro Fix-Zamudio en estudios vastos a este respecto.

Son cuatro los sujetos, los únicos que pueden pedir esta intervención de la Suprema Corte desde su redacción original hasta la fecha actual, la propia Suprema Corte, es decir, *motu proprio* lo pueden hacer los propios Ministros de la Corte o a petición de 3 autoridades exclusivamente: presidente de la República, alguna de las Cámaras y esto va en relación con lo que decía Etienne, y tercero a petición de algún Gobernador, no está reglamentado esto en ninguna ley y es discrecional para los Ministros de la Suprema Corte establecer el procedimiento y quién deba intervenir invariablemente la Corte siguiendo una expresión de Guizot el gran historiador y político francés, se negaban a que la Suprema Corte interviniera en situaciones que tuvieran repercusiones políticas; así don Felipe Tena Ramírez, evocando estas sabias palabras de Guizot decía: "la política electoral no tendrá nada que ganar y la justicia tendrá mucho que perder cuando se mezclan situaciones jurisdiccionales con situaciones políticas".

El criterio que se ha dado y lo ha venido sosteniendo la Corte invariablemente, es que cuando lo pide cualquier particular, cualquier partido político, es potestativo para la Corte intervenir, es decir porque la propia Constitución no les da el derecho a los particulares ni a ninguna corporación de pedir la intervención, lo que puede suceder es que *motu proprio*, la Corte cobije la petición de un particular y la haga suya para intervenir, y esto fue lo que sucedió en el caso relatado por el diputado de Acción Nacional cuando se intervino en el año de 1946 en un acto de elección.

Segunda circunstancia que debe precisarse: el tiempo en que se ha pedido. Se habla de que se han perdido 8 meses, lo cierto es que no estamos ante tiempos fatales ni ante las mismas circunstancias hace 8 meses que las que privan en la actualidad. En la actualidad según las razones que expresó el señor Secretario de Gobernación, el informe que rindió el fiscal especial, generó inquietud e intranquilidad a nivel nacional y consecuentemente se hizo uso de esta facultad excepcional y que los propios juristas que lo han analizado dicen que no se debe usar de ordinario —tal vez por eso los 80 años a que se refería Peniche Bolio— es una facultad que debe ejercitarse por caso excepcional.

Es la excepción lo que caracteriza esto, porque si se hiciera ordinario convertiríamos esta vía constitucional en una especie de tercera instancia y que, además, por la vía de excepción que lo establece la Constitución iría en infringiendo manifiestamente el principio federal que es una de las decisiones fundamentales de la nación mexicana.

Entonces en realidad no es que no haya ejercido esa facultad el Presidente *motu proprio* o hace 8 meses por una circunstancia excepcional de lo que sucedía, debemos estar conscientes y esto es una circunstancia que no es desconocida para nadie que coincidieron, lamentablemente, dos circunstancias: Una, la exhibición de un video público, en un canal de televisión de muchísima audiencia, que iba en contra de que el mismo día el fiscal especial por su parte rendía un informe y esa contradicción entre el informe y lo que se dio a la luz pública y vio toda la Nación Mexicana, en gran mayoría generó un malestar a nivel nacional que

hacía necesario encontrar una fórmula que permitiera la recuperación de la tranquilidad y de la gravedad de tipo nacional.

Ya no se trata exclusivamente del problema de Aguas Blancas con todo lo lamentable de las muertes que en este hecho sucedieron, sino se trata de un recurso constitucional que permite recuperar para la nación mexicana rasgos de tranquilidad perdidos. Eso es lo que establecieron los juristas que han estudiado esto, se debe hacer excepcionalmente, es una facultad exclusiva; recordemos inclusive en países anglosajones, también se ha acudido a este procedimiento.

Cuando el asesinato de John Fitzgerald Kennedy fue pedido a la Suprema Corte de los Estados Unidos y vino el famoso informe Warren, quien era el presidente de la Corte. Este es un hecho que de algún modo viene a corroborar el origen anglosajón de este tipo de instituciones.

Otra precisión que vale la pena decir en relación con lo que se ha planteado aquí la facultad para pedir la intervención de la Suprema Corte, de ninguna manera es de la Comisión Permanente, la Constitución dice alguna de las Cámaras, y cuando se planteó aquí ante la Comisión Permanente el año pasado, la Comisión Permanente carecía totalmente de facultades para dirigirse a la Suprema Corte de Justicia, a fin de que practicara una investigación como la que apoya el artículo 97 constitucional.

Qué es lo que en dado caso debió haberse planteado sin equivocar los caminos: convocar a un período extraordinario de la Cámara de Diputados, para que ahí se discutiera si se hacía o no la petición a la Suprema Corte de Justicia.

Y una última consideración que no quisiera dejar en el tintero: cuáles son los efectos de esta investigación de la Suprema Corte de Justicia. Indebidamente se ha analizado por ahí que va a juzgar sobre la conducta del gobernador, que esto va a significar un jurado de responsabilidades, que esto va a conducir a una desaparición de poderes.

La opinión, no decisión. La Suprema Corte de Justicia, como resultado de su investigación, no va a emitir ninguna decisión de ningún tipo, porque no está facultada para hacerlo, la Suprema Corte de Justicia

se pronunciará en una opinión sobre cuáles sean los resultados de su investigación, pero desde el punto de vista constitucional, ni vincula ni obliga a autoridad de ninguna especie; claro, está respaldada por el criterio de los más altos jueces de la nación, y esa opinión tendrá un peso moral indiscutible y un peso político incuestionable, pero no es una decisión ni es un fallo, ni tampoco tiene plazo para hacerlo la Suprema Corte de Justicia.

Que queden estas precisiones, señor presidente.

XXXI. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 16, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

Abril 1 de 1996

Con la venia de la presidencia: las leyes son para los hombres y no los hombres para la las leyes. Este pensamiento indica, de manera categórica, que las leyes deben condicionarse a los problemas humanos, y como los problemas humanos se dan en situaciones de permanente cambio, justifica en principio que las leyes vayan cambiando conforme vaya cambiando la problemática de la sociedad humana.

En ocasiones anteriores hemos reiterado el principio de que las leyes no son inmutables, ni son eternas; principio que lo mismo resulta aplicable a las leyes ordinarias que al superior mandato de la Constitución General de la República.

Duguit, pensador francés, decía: "el derecho es mucho menos la obra del legislador, que el producto constante y espontáneo de los hechos". Así, cuando los hechos humanos se van dando en constante recurrencia de la modificación de conductas de los hombres, hacen explicable y justificable que deba reformarse el mandato de las leyes que las regulan. Ese es el problema que enfrentamos hoy, tener que tocar, como decía Montesquieu, con mano temblorosa el texto de la Constitución, para hacer congruente su contenido a las modificaciones de la sociedad.

En esta ocasión, las circunstancias de la sociedad explican el porqué de esta iniciativa en el interesante proceso legislativo que ya señalaba el Senador que me precedió al fundamentar con los términos reglamentarios el dictamen que ocupa nuestro análisis y motiva mi intervención.

Puede decirse que, respecto a muy pocas leyes en la historia de esta Nación, la iniciativa de las mismas ha venido bajo la firma de dos

Poderes, por una parte, por el titular del Poder Ejecutivo Federal y por otra, de los representantes de los tres grupos parlamentarios, en este caso, representados en el Senado de la República.

En términos generales, en relación con la iniciativa que motiva nuestra atención cabe afirmar que las leyes conectadas con la justicia son las leyes más sensibles al hombre.

Ya el Marqués de Becaria, el gran humanizador de las penas en el siglo XVII, en su famosa obra, *De los delitos y de las penas*, hacía una consideración sobre este particular, diciendo así este gran humanista y pensador. "no siendo la justicia humana más que una relación entre la acción y el variable estado de la sociedad puede variar a medida que se haga necesario o útil a la sociedad, aquella acción".

Esto, nos pone en la circunstancia de tratar de encontrar pensamientos de justificación sobre la necesidad, hoy por hoy, como se hace en este dictamen y en este Proyecto de Reformas que accede a la iniciativa dual del Ejecutivo y del Legislativo, de tocar cinco artículos de la Constitución de gran trascendencia en la vida cotidiana de esta Nación.

A.- El primero de ellos, el 16 constitucional, que constituye una de las más formidables garantías en el capítulo relativo a nuestra Carta Fundamental. No olvidemos sobre el particular, que durante 150 años en el juicio de amparo ha existido como protector de las garantías individuales, invariablemente en todos los confines de la República y en los millones de amparos que se han promovido hasta la fecha, siempre se habla de la posible infracción a la violación al principio de legalidad que establece el citado artículo 16 constitucional. Pero las circunstancias humanas han venido variando, y consecuentemente, debe reconocerse que la garantía que hoy por hoy esplende en el texto de nuestra Constitución, ha quedado rezagada ante el sofisticamiento de las actividades delictivas, lo que hace necesario ajustar su texto y contenido bajo el pensamiento y objetivo de combatir de raíz la impunidad.

Algún pensador decía: "la impunidad es una de las lacras más tremendas que pueden afectar a una sociedad civilizada", y tal como se encuentra actualmente el texto de este artículo, permite o tolera el

abuso de algunas libertades que en muchos de los casos se traduce en impunidad.

Jiménez de Asúa, el gran penalista, decía: "la penalidad no se justifica por teorías filosóficas sino por el criterio de necesidad". Así, el proceso de cambio de las leyes debe ir en función de criterios de necesidad, para que las leyes sean congruentes con los objetivos de la justicia y la persecución adecuada de las conductas criminales".

El artículo 16 constitucional, obedece consecuentemente en estos tiempos a un proceso de ajuste, que aquí, en el Senado de la República hemos estado ponderando con toda madurez.

Las garantías individuales, decisión fundamental del pueblo mexicano desde la Constitución de 1857 y la vigente de 1917, no pueden permanecer al margen de este proceso de mutación o de cambio.

Tales garantías, que han sido clasificadas en derecho subjetivos de libertad, de seguridad jurídica y de igualdad, requieren, hoy por hoy este proceso de cambio.

Este es el proceso evolutivo, esta es la condición de la legislación, cumplir con los grandes objetivos de la paz y armonía sociales, que solamente pueden estar fundados en el principio inalterable de la justicia distributiva.

Hagamos pues un ligerísimo análisis de estas reformas. El artículo 16 de la Constitución, en esta singular garantía de la legalidad, solamente había sido tocado desde 1857 hasta la fecha una sola vez.

El tenor de su articulado casi es igual, con ligeros ajustes que hizo el Constituyente de Querétaro de 1917, al producto de aquellos genios liberales de la Constitución de 1857; y solamente se tocó este precepto en el año de 1983 por dos razones; por un principio de congruencia, para que lo que estaba contenido en otros dos preceptos de la Constitución se trasladara como últimos párrafos del 16 Constitucional: el primero relativo a la estafeta o correspondencia, y el segundo referente al uso de la propiedad en los tiempos de guerra por la intervención de fuerzas militares (anteriores artículos 25 y 26 de la propia Constitución).

Todo el texto del articulado quedó tal como había sido concebido de origen, sin embargo en función de la utilidad de la ley, ahora nos vemos en la imperiosa necesidad de reformar su texto y de reformarlo no en el gran principio de legalidad que desde hace 150 años marca el mundo jurídico nacional, y que a la letra dice: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

¡Qué formidable garantía!, la que ha permitido a través del juicio de amparo como instrumento tutelar de los derechos constitucionales, corregir muchísimos entuertos, errores y arbitrariedades en el medio jurídico nacional.

Pero ahora el domicilio necesita ajustarse a las necesidades utilitarias que señalaba ya John Stuart Mill hace más de cien años, pues resulta indudable que las leyes deben ser útiles y contra el abuso de la libertad de la inviolabilidad del domicilio se daba y se sigue dando el germen de la sofisticada criminalidad del crimen organizado.

Experiencias de otros países que tienen una garantía similar demuestran que han ajustado sus textos constitucionales en un concepto de modernidad para permitir que la autoridad y el poder de investigación puedan competir con la sofisticación el crimen, tratando de intervenir la comunicación privada de manera tal que permita la persecución efectiva de delitos y conductas ampliamente reprobables que se cometen bajo la estafeta evolutiva del crimen organizado.

Éste es el aspecto interesante, señores senadores, que está a nuestra consideración. Sin embargo, como se decía en la intervención precedente, se pretende conciliar con esta reforma, por una parte, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, con el permiso de la autoridad judicial y el cumplimiento previo y cabal de los requisitos que la Constitución y las leyes establezcan.

Si bien las garantías individuales son derechos subjetivos públicos, no son derechos absolutos, y ello lo trata de conciliar la reforma que ahora está sometida a su consideración. La propia Constitución, en el artículo 1.° establece que las garantías individuales sólo podrán ser

restringidas en los términos que la misma Constitución señala, es decir; si en el caso del artículo 16, se trata de una garantía mixta, por una parte de libertad y, por otra, de seguridad jurídica; sólo podrá ser tocada por el uso de la autoridad mediante el cumplimiento de los requisitos que las leyes establezcan. Cabe enfatizar al respecto que en la reforma que se discute, están cuidados de manera escrupulosa tales extremos en el manejo hecho por este Senado de la República en el trabajo de las comisiones dictaminadoras, tratando de darle a la Nación la redacción de una garantía que signifique la conciliación de los dos objetivos ya señalados. Es decir, en principio, el respeto al hombre, en uno de sus derechos fundamentales y, por otro lado, el ejercicio de la autoridad en casos de necesidad justificada.

B.- Por lo que toca al artículo 20 constitucional, en cuanto a la libertad provisional en los procesos penales, cabe mencionar que ha sido reformado, de 1917 a la fecha, en tres ocasiones:

En el año de 1948, bajo la reforma que se conoce como "Reforma Alemán"; en el año de 1983 y, en el año de 1993. Esta prevención gira en derredor de una de las circunstancias que se dan en los procesos penales, que se llama "la prisión preventiva", prisión que ha provocado discusiones enconadas en los foros nacionales e internacionales, y que ha motivado, incluso, hasta la celebración de tratados internacionales al respecto, pero no para suprimirla sino para atemperarla, para moderarla, pues se ha considerado como una necesidad que la sociedad reclama para su equilibrio y paz duradera.

Así, si buscamos los antecedentes de la prisión preventiva, los encontramos en los más remotos rincones de la historia: pues desde las *Leyes de Manú*, de la antigua India, ya se hablaba de esta prisión; ya existía en el Derecho Romano; pasó, incluso, por el tamiz del gran humanista Beccaria, toda vez que se considera que hay dos razones que la justificaban y que la vienen justificando en el concierto del comportamiento de los seres humanos.

Conciliar, por una parte, los derechos del hombre que se encuentra procesado y, por otro lado, los derechos de la sociedad que se encuentra agraviada por la supuesta comisión de una conducta delictiva.

No puede, por tanto, cuando menos por ahora, desaparecer dicha institución de prisión preventiva, aun cuando pueda ser atemperada y se puedan encontrar —como se ha venido encontrando— en la evolución humanista del derecho penal, medidas cautelares sustitutas; la prisión preventiva seguirá dándose, haciéndose eco de la filosofía de Santo Tomás de Aquino, como un mal necesario para la paz social.

Siempre han existido confrontamientos de ideas de la sociedad sobre este particular.

Quiero compartir, con ustedes, el pensamiento notable de uno de los grandes juristas de esta nación, don Ignacio L. Vallarta, cuando se discutían en el Constituyente de 1857 los aspectos de los derechos del hombre frente a la sociedad, respecto a cómo podían conciliarse, para que, por un lado, no existiera el rigor del Estado en establecer una aparente violación al gran principio de que todo hombre es inocente mientras no se demuestra lo contrario, con el peligro que significa la estancia libre de seres peligrosos en el seno de la sociedad que puedan continuar su tarea delictiva y también sustraerse a la acción de la justicia.

He aquí los dos elementos fundamentales, por un lado, de la prisión preventiva y, por otro, del "derecho de la libertad provisional", que durante mucho tiempo se llamó "de fianza" y que ahora con propiedad la Constitución denomina "bajo caución"; cuyos antecedentes remotos también podemos encontrar desde la antigua Roma, y que ha existido en nuestros regímenes constitucionales con diversos matices.

Cuando se discutía este problema de la confrontación entre el individuo y la sociedad, (fijémonos bien que fue en un congreso totalmente liberal del respeto al individuo), se dio este debate que se plasmó en el artículo relativo de la Constitución de 1857, consagrando el derecho a la libertad, pero también homologando el principio de la prisión preventiva.

En aquella ocasión, Vallarta dijo lo siguiente: "Sálvese el hombre y perezca la sociedad", ¿Es que los derechos del individuo están en oposición con los de la sociedad? ¿Si fuera posible que la conservación, el goce de un solo derecho individual exigiera la destrucción de la socie-

dad, se cree entonces que subvirtiendo y aniquilando a ésta sobreviviría aquél?

Es decir, daba a entender Vallarta que los propios derechos individuales están dentro del seno de la sociedad y que la sociedad tiene todo el derecho a reclamar a los hombres su comportamiento de acuerdo con sus propias reglas sociales.

Por otra parte, decíamos que esta fracción del artículo 20 constitucional ha tenido una evolución histórica interesante de 1917 a la fecha. Cuando fue concebido por el Constituyente de Querétaro en cuyo seno se dieron interesantes debates sobre tal garantía, se estableció que el derecho a la libertad caucional era para delitos cuya penalidad no excedieran de cinco años, y mediante la exhibición de una fianza de 10 mil pesos.

Esto fue reformado en el año de 1948 recogiendo un criterio que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia había señalado desde el año de 1933. Es decir, en aquella época el ilustrísimo Ministro don Salvador Urbina había sustentado en la Suprema Corte, que el derecho a la libertad bajo fianza no debía darse solamente en los delitos en los que apenas no excedieran de cinco años; sino en aquellos en los que la penalidad que pudiera imponerse estuviera en el promedio aritmético de cinco años.

Es decir, el promedio de la suma de lo mínimo y de lo máximo debía ser inferior a cinco años. Esta fue la reforma constitucional de 1948 que estableció de manera categórica que podía ser puesto en libertad el que purgara prisión preventiva si otorgaba caución, siempre que el promedio aritmético de la pena fuera inferior a cinco años; y por las razones económicas que se dieron en aquella época, sin que la fianza pudiera exceder de 250 mil pesos, pues entre 1917 y 1948 en esos 30 años la transformación económica había sido totalmente manifiesta en la realidad nacional.

En 1983 se le hizo la siguiente reforma, estableciéndose en los mismos términos el límite del promedio aritmético de la pena, pero elevando las cauciones ya utilizando la palabra caución, toda vez que la

caución es el género y la fianza es la especie, fianza que debía ser hasta dos años del salario mínimo, pudiendo en determinadas circunstancias exceder hasta cuatro años del salario mínimo, según el problema de que se tratara.

Este fue el sistema conocido en materia forense como el sistema automático de libertad caucional, el cual fue modificado en 1993, en un giro de 180 grados, estableciéndose en esta ocasión en esta histórica reforma, que solamente no procedería la libertad bajo caución en aquellos delitos que la legislación considerada como graves, estableciéndose medidas para proteger los derechos de los ofendidos.

Ha sido necesaria en mi opinión citar esta evolución y estos cambios para establecer, primero, que el derecho a la libertad provisional nunca ha sido un derecho absoluto, pues siempre ha sido un derecho restringido; y segundo que, en estos casi 80 años de vigencia de la Constitución queretana, no ha estado establecido de la misma manera. Si bien se le imprimió un sesgo humanitario en la reforma constitucional de 1993, abandonándose el criterio automático; sin embargo ahora, en el campo de la práctica, se ha dado el abuso de esta medida o beneficio que se otorga durante la prisión preventiva, lo que ya se ha ejemplificado de manera abundante en esta tribuna, y ha dado lugar a cierta explicación exógena al índice y aumento de la criminalidad tanto en la capital de la República como en las demás entidades federativas por comportamiento criminal a través de los delitos no graves, pero cometidos de manera recurrente y de manera casi inmediata, estableciéndose una reincidencia y una habitualidad que no necesitamos demostrar, puesto que está en la conciencia de todos los mexicanos.

Esto justifica a nuestro modo de ver, señores senadores, que el texto de la ley, en este caso de la Carta Fundamental de la República, sea acotado en el ejercicio de este beneficio para hacer eco contrario a la frase irónica de Vallarta: "Sálvese el hombre y que muera la sociedad".

Sostenemos, por tanto, que debe prevalecer la sociedad sobre el hombre y en estos casos en que se han cometido desvíos de este beneficio, deben ser atemperados, como ahora se dispone en esta reforma constitucional que se somete a su muy alta consideración. En

ella se establece la misma limitación respecto de los delitos graves en los cuales no debe proceder y cuidando con esmero la conciliación de los derechos de la mayorías que no son delincuentes en relación con las minorías que sí lo son, se prevé un arbitrio judicial, pero no dejándolo a la simple discreción de los titulares de la administración de justicia, sino consignando parámetros claros para el ejercicio de la facultad que se otorga a los jueces y que también puede darse en las averiguaciones previas.

El mismo Beccaria desde el siglo XVII, ya justificaba esta clase de medidas, manifestando que hay males necesarios y que en este caso la ´prisión preventiva debe establecerse para evitar la fuga de los reos y para evitar que se sigan cometiendo delitos.

En resumen, en los arcones de la historia están las razones que justifican esta medida, y además en las calles de la ciudad de México y en toda la República, están las causas que justifican la restricción de esta libertad a quien no merece tenerla, pues se han dado casos escandalosos que ha documentado e informado la Procuraduría General de Justicia, al afirmar que, delincuentes "no graves", al otorgar su caución y salir en libertad, el mismo día están cometiendo el mismo delito, u otras conductas delictivas. Las leyes, se vuelve a repetir, tienen que adecuarse a la sociedad y más la Constitución General de la República que es el gran capítulo de los derechos subjetivos que los ciudadanos mexicanos y hasta los extranjeros tenemos en nuestro territorio.

Consecuentemente, debe reiterarse que procede en determinados casos la libertad bajo caución en los casos de prisión preventiva, la que constituye un mal necesario y se encuentra regulada en algunos preceptos de la Constitución. A modo de digresión, se ha dicho que no tiene base constitucional, pero al respecto debe sostenerse que esa afirmación es un garrafal error, pues está en el artículo 18 de la Constitución y está también en el propio artículo 20 en sus diversas fracciones, cuando establece que una persona no puede ser juzgada en más de cuatro meses y la pena que le corresponda sea hasta de dos años, y en menos de un año si la prisión es mayor, por lo que claramente la misma Constitución, siguiendo el pensamiento humanitario de Beccaria, está estableciendo

plazos muy claros en los que no puede excederse la prisión preventiva, a menos que como ahora dice la Constitución, que la propia defensa del reo así lo sostenga para ampliar su derecho de defensa y por un principio de prioridad de una situación con la otra.

En obsecuencia a estas ideas, compañeros senadores, debe sostenerse que esta libertad que nunca ha sido absoluta requiere ahora una restricción necesaria, pero con la aprobación mayoritaria de los legisladores en este país, tanto de la Cámara de Senadores como los de la Colegisladora y en su caso las Legislaturas de los Estados.

Debe hacerse a esta Constitución congruente con las necesidades que existen en esta materia tan delicada en el seno de la sociedad.

C.- Existen otras reformas a las cuales ya se refirió con propiedad el senador que me precedió y sobre las cuales no insistiré, particularmente al artículo 21 constitucional para establecer con precisión que la persecución e investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, y para cambiar la denominación de Policía Judicial por solamente Policía, según lo determinen las leyes orgánicas y reglamentarias, tanto a nivel federal como de las entidades de la República. Además, al artículo 22 que lleva la finalidad consecuente de desarmar a los criminales organizados. El objetivo principal del crimen organizado es la economía y el enriquecimiento, por ello la Constitución endurece la penalidad económica y establece ahora en este proyecto de reformas, que les serán decomisados todos sus bienes respecto de los que no demuestran la legitimidad de origen y siempre y cuando sea por sentencia judicial.

Los códigos procesales así establecerán los medios de aseguramiento, pues resulta escandalosa la proliferación económica que tienen estas organizaciones, en un cáncer que padecemos a nivel nacional, y en cualquiera de los ocho delitos que la estadística ha precisado que permite la celebración de estos actos brutales que agreden a la sociedad. Por último, la reforma al artículo 73, en donde se establecen algunos ajustes para darle fundamentación constitucional a algo que se ha venido haciendo necesario con motivo de las comunicaciones tan aceleradas que existen en nuestro territorio, con la implicación de delitos que van más

allá de una entidad federativa y que van repercutiendo en actos que se traducen tanto en la comisión como en sus resultados, en muy diferentes lugares del territorio nacional. Lo anterior que por virtud de la eficacia y de la persecución debe justificar la intervención de la autoridad federal.

Consecuentemente, al establecer la Constitución que es facultad del Congreso de la Unión definir los delitos y las faltas en contra de la Federación, se hacía necesario desde el superior mandato y majestad de la Constitución General de la República apoyar esta facultad de la intervención federal en estos casos y desvirtuar uno de los argumentos que constantemente se invocan en los juicios de amparo sobre supuestas violaciones a la Constitución, por problemas de competencia entre las autoridades persecutorias de los delitos.

Compañeros senadores:

Estas son las razones que justifican estas restricciones a las libertades que nuestra Constitución señala y que deben estar bajo la filosofía de uno de los grandes principios que se establecieron en la *Declaratoria de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, motivo y consecuencia de la Revolución Francesa.

Decía así la Asamblea Nacional Francesa: "La libertad consiste en la facultad de hacer todo aquello que no perjudique a otro; el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que aquellos que son necesarios para asegurar a todos los demás hombres el libre ejercicio de los mismos derechos y estos límites sólo son determinados por la ley".

Muchas gracias.

XXXII. INTERVENCIÓN EN OCASIÓN DEL DECESO DE LA LIC. MARÍA LAVALLE URBINA

Abril 24 de 1996

Señores Senadores: la comunidad campechana y la sociedad mexicana están de luto. El destino, en su implacable devenir, el día de ayer, 23 de abril, segó la vida de una excepcional mujer, una gran dama, doña María Lavalle Urbina.

Es de especial significación para este Senado de la República rendir homenaje a tan digna mujer, quien fuera la primera que tuvo el carácter de Senadora en las Legislaturas XLVI y XLVII del H. Congreso de la Unión entre los años de 1964 y 1970, y que por otra parte fuera recipiendaria de la Medalla Belisario Domínguez que otorga este Senado, en el año de 1985.

Como lo dijera la propia María Lavalle al recibir la medalla Justo Sierra que el Estado de Campeche otorga a sus preclaros hijos: "Honrar, honra".

Consecuentemente, este Senado se honra, al distinguir en esta ocasión a tan connotada personalidad quien repetidamente en su vida institucional, como Senadora y luego como merecedora de la Medalla Belisario Domínguez, pasara por esta tribuna en actitudes y razones que la distinguen y señalan en el concierto nacional de la mujer mexicana, registrándola con visos de grandeza.

El prestigiado humanista de grata memora, Doctor Ignacio Chávez, al ponderar los valores que deben concurrir en la vida de los intelectuales, sostuvo que "debe existir la obligación moral, de preparase bien, de luchar y sufrir hasta la agonía por mejorar el mundo que nos tocó vivir a fin de entregarlo el día de la partida, en el área de nuestra influencia, mejor de cómo lo recibimos: un mundo más noble y más justo".

Si dentro de la libre eternidad del hombre, no hay vocación más hermosa que la de su propia existencia, debemos admitir que el pensamiento del Doctor Chávez, se concretizó en el diario convivir de María Lavalle Urbina en una auténtica realidad.

Su preparación como intelectual fue esforzada; su entrega a la sociedad fue indiscutida; sus esfuerzos fructificaron en acciones y tendencias presagiando a nuestro futuro como un mundo más promisorio en nobleza y en justicia.

Conjugó su preclaro talento y sus estudios en la noble tarea de la educación con la no menos noble profesión del derecho; fueron numerosos los cargos que detento con limpísima ejecutoria tanto en su Estado natal de Campeche como a nivel federal; sin embargo cabe destacar que su señera presencia figuró en foros de importancia nacional y de resonancia internacional, habiendo representado en numerosas ocasiones a nuestro país en importantes reuniones de tipo internacional, tanto de la UNESCO como de la OEA y de la ONU.

Sus intervenciones, lejos de la tibieza y de la insubstancial asistencia de un simple comisionado, fueron brillantes y le merecieron distinciones y preseas entre las que cabe mencionar: la Medalla como la Mujer del Año de 1963; La Medalla de la Cultura conferida por la Fraternidad de Amigas Gabriela Mistral, en 1966; La Gran Cruz de la Orden de Honor Forense, impuesta por la Asociación Nacional de Abogados de 1967; la Condecoración de la Orden de Vasco de Balboa en el grado de Gran Oficial conferida por la República de Panamá en 1972; el premio de las Naciones Unidas por servicios eminentes prestados a las causas de los Derechos Humanos, conferida en diciembre de 1973; la Medalla Justo Sierra otorgada por el gobierno del Estado de Campeche en 1981; y la Medalla Belisario Domínguez por su destacada labor en la cultura y en la educación que le confirió este Senado de la República en 1985.

Su labor como educadora, jurista, funcionaria y humanista ha sido reconocida y ponderada por propios y extraños, lo que mucho enorgullece y enaltece a la ciudadanía campechana, a la comunidad femenina nacional, y es motivo de especial satisfacción para este Senado de la República.

María Lavalle Urbina siempre destacó por sus inagotables esfuerzos en pro de la niñez y de los derechos de la mujer.

Fue señalada vanguardia desde hace 50 años, en la lucha de los derechos humanos, y se distinguió por haber sido la primera en sostener los derechos de los menores, cuando no existía aún legislación al respecto, y en señalar la digna presencia de la mujer en foros y circunstancias que antes de su presencia eran ajenos al importante trabajo de la mujer mexicana; así, en los años 50 fue la primera magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la primera Senadora de la República conjuntamente con la distinguida sonorense doña Alicia Tapia de Arellano; y respecto a la Medalla de Honor Belisario Domínguez, desde el año de 1954 hasta la fecha, que este Senado de la República otorga para premiar a los hombres y mujeres mexicanos que se hubieren distinguido por su ciencia o virtud en grado eminente como servidores de nuestra Patria o de la Humanidad, compartió tan señalado honor con otras tres mujeres excepcionales, como doña Rosaura Zapata en 1954, doña María Hernández Zarco en 1963 y doña María Cámara Vales de Pino Suarez en 1969 y que María Lavalle Urbina recibiera en 1985.

No puedo menos que mencionar en esta alta tribuna, que ella utilizara con cordura, buen juicio, inteligencia y prudencia en los años sesenta, sus trabajos por los derechos de la mujer, expresados ya con sensatez y serenidad desde el año de 1953, cuando manifestara:

"En la organización secular de nuestras sociedades, el papel fundamental de la mujer ha sido conservar el fuego sagrado del hogar y estrechar fuertemente los vínculos de la familia, y la mujer mexicana que en ese aspecto tiene una tradición que no vacilo en llamar heroica, no puede ni debe abandonar legado tan honroso, sino aceptarlo gozosamente como la tarea básica de la vida; pero las sociedades evolucionan y con ellas los conceptos, precisando una revaloración del papel de la mujer en la familia y en la sociedad, que la lleve a una situación de mayores responsabilidades si fuera necesario, pero al mismo tiempo con una mayor intervención, más consciente más justa y más equitativa en el ritmo del humano convivir. La intervención de la mujer en la estructuración de los destinos de la Patria, sería a nuestro juicio de grandes y

fecundas proyecciones. Si como ya lo hemos reconocido, la mujer mexicana es una auténtica heroína en la lucha callada y tenaz que sostiene día a día por defender el hogar que es el exponente máximo de nuestra tradición sociológica, por mantener la cohesión de la familia, célula de la nacionalidad y por cuidar y educar a los hijos que constituyen el futuro del país, sería magnífico aprovechar tan extraordinarias cualidades proyectándolas al ámbito nacional en forma de que la mujer ampliara generosamente su esfuerzo y lo encauzara hacia la firme consolidación de la gran familia mexicana, hacia la defensa de todos los niños de México y hacia la constitución de un gran hogar, acogedor y feliz cuyos límites fueran los de la propia patria y en el que encontraran cabida y expresión los más caros anhelos del pueblo mexicano".

Estas palabras y estos conceptos de María Lavalle Urbina, con su ejemplo precursor han tenido el resultado que ella deseaba y hoy se advierte en todos los confines del territorio nacional. Su posición de vanguardista, del trabajo constructivo de la mujer que se encuentra plasmado en múltiples mujeres que, en todos los ámbitos de la vida pública y privada, de la investigación, de la política, de la ciencia, concurren con su valiosa labor para hacer a nuestra patria más noble y generosa.

Sus trabajos sobre la niñez y los derechos humanos han sido ya recogidos por la legislación nacional: en el trato y protección a los menores, en la defensa de los derechos humanos, y en la posición igualitaria de la mujer.

Su calidad, humana, su fina inteligencia, su sensibilidad política, permanecerán siempre frescas en la memoria de las mexicanas y en general de todos los mexicanos, y particularmente en su patria chica.

Hoy, que su tránsito corporal ha ingresado en las sombras eternas, en merecido homenaje a su memoria, dejamos emocionados y devotos testimonios de admiración, de estimación y respeto, y consignamos en nuestra mente y en nuestro corazón la invariable presencia de su perpetuo recuerdo.

María Lavalle Urbina cumplió con altura, con dignidad y con aquella estatura propia sólo de los elegidos, con Campeche, con el Senado y con la República.

Honor y gloria a tan extraordinaria dama con el reconocimiento y la gratitud de los mexicanos.

Muchas gracias.

XXXIII. DEBATE SOBRE LA LEY CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Octubre 15 de 1996

Con la venia de la presidencia: señores senadores, creo que habrá opinión conteste y uniforme en el sentido de que una ley, como la que ha sido sometida hoy a nuestra consideración, es una ley excepcional para situación excepcional como se marca en el dictamen en uno de sus párrafos relativos.

Creo —también— que pocas leyes, ha merecido tanta reflexión, tanto cuidado, como la ley que ahora ocupa nuestra atención y nuestra consideración.

En el dictamen relativo, al hacer mención al proceso legislativo, que ha merecido este importante ordenamiento, se hace mención a las etapas que lo han precedido hasta llegar al momento actual.

Hace un año, exactamente, que esta ley está mereciendo la consideración del Congreso de la Unión.

Desde octubre del año pasado, a nivel de un documento de trabajo primero que fue circulado por la Procuraduría General de la República entre los diputados y los senadores, se hablaba sobre la necesidad de legislar sobre esta materia tan excepcional, pero tan trascendente.

Desde su primer momento esta ley ha provocado una gran inquietud a nivel nacional; inquietud que no solamente se ha visto en los medios de comunicación que la han propalado, sino también en los foros académicos, en las barras de abogados, en las corporaciones dedicadas a la investigación y a la evolución de nuestro estado de derecho.

Esto de alguna manera, señores senadores, justifica la delicadeza de nuestro voto en relación con este importante documento. Sobre este particular yo quisiera acudir a una expresión que ya utilizaba el gran

politólogo Maquiavelo. Decía así este pensador florentino: "No hay nada más difícil de emprender, más dudoso de lograr y más peligroso de administrar que la elaboración de nuevas leyes. Porque el que innova en esta materia tiene por enemigos a los que obtienen alguna ventaja de las antiguas leyes; y los que esperan beneficiarse de las nuevas no las defenderán sino con tibieza".

Éste es, señores senadores, el pensamiento de este profundo politólogo, el grave riesgo que asumiremos al futuro con esta ley que merece nuestra atención. Es una ley que rompe con tradición; es una ley de excepción, como decía en un principio, y que contiene algunas cosas de tipo jurídico tanto sustantivas como procesal que han sido ya señaladas en este excelente dictamen al cual se ha dado lectura.

Creo que como abogado no me toca más que rendir un reconocimiento a la Subcomisión que ha estado trabajando arduamente sobre estos temas tan espinosos y de tanta polémica a nivel de nuestras tradiciones jurídicas. Tan fue así que en la primera reacción de los legisladores fue que antes de entrar al estudio de esta regulación tan especial, teníamos que tocar —como lo dijimos ya con anterioridad— con mano temblorosa el texto de la Constitución y hacerles ajustes a algunas garantías cuyo abuso de alguna manera proliferan en la criminalidad organizada.

Así se tocó en una reforma constitucional el texto del artículo 16 de la Constitución que nunca había sido tocado en su contenido, sino solamente en un agregado en los años ochenta. Se tocó el artículo 20, el 21, e. 22 y el 73 constitucional. Una vez aprobados por el constituyente permanente, hacía ya probable y realizable en el medio jurídico la creación de esta ley tan especial que ha despertado inquietud y que seguirá despertándola, pero que dentro del lenguaje evangélico tendremos que esperar que sus resultados sean positivos, ya que sostenía, "por sus frutos lo conoceréis".

Nosotros los senadores que hemos intervenido durante tan prolongado tiempo hemos respondido, inclusive, a la paradoja que nos preguntaban los medios de comunicación.

¿Por qué esta ley se ha tardado tanto, siendo necesarísima para combatir una lacra de la sociedad moderna, que es la criminalidad organizada?

Porque siendo una ley de excepción; porque siendo una ley que viene a generar situaciones jurídicas que antes no se habían manejado en el territorio nacional, ameritaba, como así lo fue, no solamente el análisis de un gabinete frío, sino también foros nacionales que fueron realizados en todo el territorio nacional.

Se consultó la opinión de connotados académicos y de destacadísimos abogados de las barras de abogados a nivel nacional; los procuradores de justicia; se recibieron orientaciones y se recibieron sugerencias; las cuales fueron analizadas de manera pormenorizada en un auténtico alambique jurídico —si cabe la expresión— para llegar a la esencia del contenido de este mandato legal.

No podemos presumir que sea un ordenamiento perfecto, no hay nada perfecto, compañeros senadores, en el quehacer humano, todo es perfectible, pero sí creo, que fue meticulosamente pensada, fue consensuada con los órganos que tendrán a su cargo su aplicación, si es aprobada por esta Honorable Cámara y después por la de Diputados.

Es un ordenamiento que implica la esencia misma de lo jurídico, que es mutable, y lo jurídico, lo he dicho y lo repito en esta tribuna, no es causa, sino es efecto.

Es consecuencia de la sociedad, y la sociedad reclama medidas de este tipo.

No puedo menos, que evocar para contestar algunas observaciones que se han recibido y que es lógico y probable que se sigan recibiendo de cuestionamiento dentro del pensamiento de Maquiavelo, a que hacía antes reflexión y referencia.

Nos decía el gran humanista, Beccaria, que fue el pensador que vino a darle el toque humano al sistema penal, profundamente represivo de sus épocas anteriores en la Edad Media.

No siendo la justicia humana, más que una relación entre la acción y el variable estado de la sociedad puede variar a medida que se haga necesario o útil a la sociedad aquella acción.

Es el temperamento de la sociedad, como decía el maestro Raúl Carrancá y Rivas, el termómetro de la ley.

La ley tiene que modificarse en función de los reclamos de la sociedad, y esta ley, obedece a un reclamo urgente de la sociedad mexicana.

No necesitamos demostrar el estado de inseguridad en que se vive en esta capital de la República y en muchas ciudades de nuestro territorio nacional; producto de las mafias, de la organización criminal que tenemos que atacar con toda la dureza que permita nuestra labor legislativa, creando penas, estructuras y procedimientos duros, como los que merece una acción organizada dentro del campo de la ley que está destruyendo la tranquilidad, la armonía y el equilibrio de la sociedad mexicana.

Hay un ligero resumen del contenido de este importantísimo ordenamiento legal.

Lo haré primero por la línea sustantiva. Es decir, las normas que establecen y crean derechos, sin perjuicio de los procedimientos.

Primero: la definición del delito. Ya se ha dicho en innumerables foros y en numerosas ocasiones, que cuando se estaba estudiando esto, se generó una Comisión integrada por diputados, por senadores y por funcionarios de la Procuraduría General de la República, que hicieron un recorrido por cinco importantes naciones, que han combatido y que siguen combatiendo con energía el crimen organizado. De allí se recogieron ideas, y una de las primeras ideas se plasma en esta ley; constituye un delito, independientemente de los daños y de los delitos relacionados con la organización, el sólo hecho de pertenecer a ella, con sanciones muy fuertes. Este es un ejemplo que nos han dado naciones que se nos han adelantado en la regulación jurídica sobre el combate al crimen organizado.

Uno de los temas que generó algunas discrepancias, tanto a foros, académicos, tanto a senadores, a diputados, a funcionarios de la Procuraduría, cuáles eran los delitos vinculados con la organización criminal. Después de múltiples reflexiones, estudios y análisis de las ocho iniciales que tenía la iniciativa recibida en el mes de marzo, se llegó en algunas reflexiones a 23 delitos; y actualmente, el texto depurado de

este ordenamiento se refiere a once. Solamente agregando tres delitos que no estaban previstos en la iniciativa original.

Ya se leyó el texto del dictamen. Todos ustedes tienen a la mano, el texto legislativo que se propone, y solamente cabe subrayar que estos tres delitos que fueron producto de este análisis minucioso y detallado que se agregaron a las ocho iniciales, son el tráfico de órganos, el tráfico de menores y el asalto.

Este es uno de los aspectos sustantivos de esta ley, que cabe subrayar; la creación de una figura delictiva especial y consecuentemente la desaparición de una figura jurídica vinculada con estos once delitos gravísimos, que ahora se contienen en su catálogo del artículo 40, el delito de asociación delictuosa, que solamente venía a considerarse como una modalidad agravante de delitos cometidos.

Primer detalle, señores senadores, que vale la pena tomar en cuenta, pensar y reflexionar sobre su importancia.

Segundo: determinación del ámbito espacial de la Ley. Ésta será de índole federal y, sin embargo, como pueden darse en relación con cinco delitos que están establecidos en lo códigos penales de las entidades federativas, se establece la posibilidad de que se federalice el delito en relación con esos Estados, cuando el Ministerio Público Federal decida ejercer la facultad de atracción.

Recordemos, compañeros senadores, que precisamente para este objetivo, se reformó el artículo 73 en una de las fracciones de la Constitución, para homologar algo que de algún modo se ha cuestionado en los Tribunales, alegando inconstitucionalidad de la facultad de atracción. Y aquí se establece de manera prístina, clara, precisa, en qué casos, sin lesionar la soberanía o autodeterminación de los Estados, se puede ejercer la facultad de atracción y para respetar la soberanía de los Estados, se deja a salvo que en estos casos no puede agravar la autoridad federal, las penas establecidas en los códigos punitivos de las entidades federativas.

Tercero: la responsabilidad de las personas morales. Esto es un avance extraordinario en la legislación, que no viene siendo más que la

actualización en el territorio nacional de una tesis jurídica que surgió de después de la Guerra Mundial en Alemania, en Suiza, en Francia, en España y luego en los Estados Unidos, lo que se llama el principio de la Federación, de la personalidad de los entes morales, creados y sostenido por un extraordinario jurista Alemán llamado Rolf Serik y actualmente siendo sustentado por los tribunales norteamericanos, con la doctrina que se llama *The Disrregarde of Legal Enty*; es decir, las sociedades como personas jurídicas, tanto mercantiles o civiles, no pueden ser para defraudar el cumplimiento de la ley ni menos para la comisión de actos ilícitos.

En este sentido compañeros senadores, esta Ley es de avanzada, que viene a recoger doctrinas, que viene a establecer el límite de las fronteras entre la persona individual y el ente jurídico llamado sociedad.

En la regulación de esta ley se abarca de una manera muy certera qué pasa con las sociedades morales, mercantiles o civiles o asociaciones cuando están integradas, precisamente para el efecto de delinquir.

Cuarta: la punibilidad de los directores, de los organizadores, de los miembros que forman parte de esas organizaciones criminales. Aquí quiero hacer un paréntesis, porque desde la iniciativa se generó una polémica que afortunadamente fue ponderada y analizada con la seriedad del análisis del estudio; establecía la responsabilidad, menores de dieciocho años.

La senadora Judith Murguía presentó un estudio perfectamente documentado sobre los doce Estados de la República que tienen una responsabilidad penal menor de los dieciocho años, y que de ninguna manera ha servido cuando menos a nivel de las informaciones oficiales como freno a la delincuencia; y por otra parte se hubiera sentido como una agresión a la juventud mexicana.

Esto fue descartado en el texto de esta ley, producto del consenso de los senadores integrantes de los tres grupos parlamentarios representados en esta Cámara y producto de las conferencias celebradas con los representantes de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Quinto: por razón de la dureza que merece esta actuación criminal de la organización destructiva, se estableció un aumento de la prescripción para que no se escudarán los criminales organizados en el beneficio de la prescripción de las acciones penales ordinarias; estableciéndose el doble de los tratos que hoy por hoy se establecen en el Código Penal para los diversos delitos de carácter, llamémosle así, ordinario.

Los sistemas procedimental son numerosos en el contenido de este ordenamiento de a pesar de sólo tener cuarenta y cuatro artículos y estar complementada con esta iniciativa que ha presentado el senador Esteban Maqueo, que sugiere y somete a la consideración de los senadores, la modificación de algunos artículos de cinco ordenamientos: *Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Vías Generales de Comunicación* y *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* que contiene una serie de innovaciones.

Vuelvo al pensamiento de Maquiavelo: "Peligroso, riesgoso, el crear nuevas leyes", pero no podemos, señores senadores, quedarnos anclados en el pasado ante circunstancias que han desorbitado todos los Códigos penales y todos los sistemas tradicionales de esta país; había que crear no solamente las figuras jurídicas relacionadas con este delito tan lastimoso para la sociedad, sino también normas de procedimientos que llevarán en sí la búsqueda de la eficiencia y de la eficacia en su investigación y en su sanción.

Trataré de enumerarlos aunque sea de una manera somera, medidas "cautelares" durante la retención, arraigos domiciliarios, confidencialidad de las actuaciones previas, este es un punto verdaderamente sensible al cual se le hace en el dictamen un perfecto análisis de tipo legal para hacerlo congruente con las garantías constitucionales que hoy por hoy rige en esta nación en los términos del artículo 20 de la Carta Magna. ¿Cuáles son las garantías que tiene todo procesado? Y se estableció el principio de la confidencialidad durante la etapa de la averiguación, pero en el momento del ejercicio de la acción penal todo "indiciado", todo inculpado tiene derecho a saber quién lo

acusa y de qué lo acusa para cumplir los preceptos constitucionales de manera puntual.

Cuarto: que ha provocado también alguna discusión, remisión parcial o total de la pena por colaboración, esto de algún modo ha sido severamente cuestionado en muy distintos foros. En días pasados, y a riesgo de que se me califique de incongruente hice algunas declaraciones sobre este particular a algunos medios de comunicación en donde hablaba yo que el perdón de los delincuentes, cuando delatan a sus cómplices venía a ser considerado como la institucionalización de la corrupción judicial, pero me refería al perdón total.

Todos los códigos penales y los códigos de procedimientos desde tiempo inmemorial traen dispositivos en el sentido de atenuar las penas a los acusados cuando contribuyen a la acción de la justicia, y esta ley para no incurrir en esa situación execrable que podría estimular la delincuencia establece candados perfectos sobre este particular y que están previstos de manera clarísima en el texto de su articulado; de ninguna manera se otorga el perdón o la remisión, se remite a la resolución judicial, es el juez el que tendrá que valorarlo, es el tribunal el que de acuerdo con las circunstancias y dentro de los distintos supuestos que establece el código, o mejor dicho, perdón, la ley que analizamos, podrá atemperarse la pena sin eludir la responsabilidad; esto fue manejado, créanme, señores senadores con auténtica discreción, con "lupa" si se vale la expresión, porque es un sistema que no podemos negar que ha tenido resultados formidables: en Italia, en España, en Alemania y en los Estados Unidos de Norteamérica.

Cuando no se elude la responsabilidad y se delata y se denuncia y se dan pruebas para poder acreditar de manera fehaciente la responsabilidad de los miembros de una organización criminal el juez deberá ponderar si eso amerita que sea atenuada la pena, y en este sentido la ley establece métricas que serán manejadas desde un mínimo hasta un máximo, dos terceras partes, tres cuartas partes, tres quintas partes, según las circunstancias y los sucesos específicos que vaya relacionando el catálogo de la ley.

Recompensas por información efectiva. Sabemos que esta es una práctica a la cual se ha dado ya inicio en este país y que en otras latitudes ha tenido resultados, estas recompensas se hacían a nivel de acuerdos simples, ahora están en el texto de la ley facultando que se pueden hacer siempre y cuando "tiendan" a demostrar la efectividad de una investigación.

La colaboración anónima fue debidamente peinada, no podemos llegar a lo que el senador Rodríguez Lozano decía: "Testigo sin rostro", o regresar a la época de la inquisición en que los acusadores estaban detrás de mamparas y que nunca sabía el inculpado quién lo acusaba; pero tampoco puede desconocerse la importancia que puede tener para los efectos de una investigación aun cuando no tenga valor jurídico, sin embargo establece principios, indicios, sugerencias, cuando detrás del anonimato se realiza alguna denuncia que pueda traducirse en resultados efectivos.

Protección a testigos claves y reserva de su identidad, como ya decíamos hace un rato, esto solamente durante la averiguación previa en cuanto a la reserva de la identidad. Porque es una garantía constitucional que establece el artículo 20 que todo acusado tiene el derecho de saber quién lo acusa y por qué; pero durante la averiguación la experiencia ha demostrado aquí, allá y acullá que cuando no se protege a los testigos, cuando hay reservas respecto de los principales elementos de una investigación hay represalias y hasta crímenes verdaderamente abominables.

En este sentido la ley recoge estas circunstancias y los regula de manera afortunada. Protección a investigadores y jueces, entregas vigiladas, lo que le llaman investigación encubierta, cateos urgentes, intervenciones telefónicas y vigilancia electrónica; este es un tema, compañeros senadores, que ustedes deben recordar que fue ampliamente debatido en el seno de esta Cámara cuando reformamos el artículo 16 de la Constitución, y se establecieron los supuestos, precisos, en los cuales se puede afectar la privacidad en una intervención de comunicaciones privadas.

La ley y su complemento contemplan esto de manera muy amplia, y no lo dejan al simple arbitrio del Ministerio Público, forzosamente tiene que ser por autoridad judicial y no cualquier autoridad judicial, un juez federal el que puede actuar a petición de autoridad federal o a petición de algún procurador de alguno de los Estados de la República. Por este sentido es que se propone la reforma a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* en relación con las facultades de los jueces federales; porque si estuvieran y se hubieran dejado como se proponía en la iniciativa de la *Ley Federal* se hubiera considerado violatoria de la soberanía y autodeterminación de los Estados.

Se regula de manera clarísima, pero en una facultad de cómo puede ser ejercida por un juez federal en materia de investigación de delitos de orden local. Creación de la unidad de élite, aseguramiento, uso y aprovechamiento de instrumentos y objetos del ilícito, presunción de bienes de personas involucradas en la delincuencia organizada, competencia de jueces y centros penitenciarios, valor probatorio de diligencias ministeriales e importancia de la imputación, valoración legal de grabaciones, teléfonos u otros medios electrónicos, admisión de pruebas y sentencias en otros procesos, impugnación de sentencias, reclusión separada de los procesos o sentenciados por estos delitos tan especiales.

No concesión de beneficios, ni libertad preparatoria, ni libertad condicional a los que sean agentes de esta delincuencia tan grave. A fin de no cansar ya más su atención quisiera terminar con una expresión primero de Jeremy Bentham cuando decía: "La pena medio vil en sí mismo, que repugna a todos los sentimientos generosos se eleva hasta el primer rango de los servicios públicos cuando se le considera no como un acto de cólera o de venganza como un culpable o un infortunado que cede inclinaciones funestas, sino como un sacrificio indispensable para la salud común".

En razón de esta consideración, de las más amplias que se expresan en el dictamen y en la exposición de motivos que dentro del procedimiento especial parlamentario se ha presentado por las Comisiones Unidas para reformar algunos artículos de cinco

ordenamientos importantes, solicito de ustedes, señores senadores, que para la responsabilidad que nos corresponde en el presente y en el futuro aprobemos esta legislación de excepción para la situación que vivimos, rememorando al respecto como broche de esta intervención la frase de Talleyrand cuando decía: "Cuando se es demasiado severo o demasiado indulgente, uno se expone a tratar las debilidades como crímenes y los crímenes como debilidades".

Muchas gracias.

XXXIV. REFORMA A TRES ARTÍCULOS DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL PETRÓLEO EN MATERIA DE PETROQUÍMICA BÁSICA

Octubre 29 de 1996

Con su venia señor presidente: me corresponde replicar las opiniones expresadas por los senadores que me precedieron en el uso de la palabra. Debo confesar ante ustedes que me siento verdaderamente sorprendido que en fijación de posiciones de los distinguidos senadores que representan al partido de Acción Nacional y al partido de la Revolución Democrática, expresaron en esta tribuna razones, argumentos, algunos de ellos, hasta emocionados, que no tienen la menor relación con la Ley que estamos discutiendo.

Se ha venido a hablar aquí de diferentes situaciones que han estado inmersas en un debate ajeno a lo que nos corresponde ahora como senadores definir.

Trataré de expurgar y me perdonan la expresión algunas de las afirmaciones que se han hecho aquí en esta tribuna.

Se habla de una desregulación, de una privatización, de fracasos de desregulaciones y de privatización; de la privatización de los petroquímicos a los extranjeros; de tesis neoliberales y de capitalismo puro; se hizo una lectura de parte de la exposición de motivos, y se dijo, falsamente, que en esta exposición de motivos se hablaba de la necesidad de privatizar.

Creo que en el dictamen que está sometido a la consideración de ustedes, está transcrita las consideraciones del Ejecutivo y en ninguna de sus partes y si quieren lo leemos completo, no parcial, se habla en ningún aspecto de privatización. Se ha hablado de las inversiones de PEMEX; se ha hablado de cifras, que no me atrevo a cuestionar, pero sí cuestiono

que se venga a esta tribuna a discutir cosas totalmente diferentes a las que motivan nuestra atención.

De algún modo el ingeniero Castillo hizo relación a algo que sí tiene un cierto principio de congruencia. Él le llamó un debate falso sobre petroquímica básica y secundaria. Yo no lo etiquetaría de una manera tan ruda, sino me remitiría a las razones que se expresan en el dictamen.

Cuando de una manera puntual se hace notar que el concepto de petroquímica básica no es un concepto técnico, es un concepto legal; que no hay en ninguna otra parte del mundo, de los grandes países productores de petróleo o industrializadores de petróleo esta expresión de petroquímica básica.

El ingeniero hacía referencia al proceso legislativo; es cierto, surge en el año de 1958, aun cuando no surge con esa expresión, únicamente de manera conceptual habla de la primera transformación de los productos del petróleo, y que sirva de base para procesos industriales posteriores.

La petroquímica básica, como denominación, surge después por la vía reglamentaria; en dos reglamentos sucesivos que se expidieron sobre el particular y en el específico del año del 71 que habla de la materia reglamentaria en el ramo de la petroquímica.

La expresión y no pretendo discutirla desde el punto de vista técnico, porque vuelvo a repetirlo: petroquímica básica no es una expresión técnica, es una expresión legal.

No hay técnico que nos pueda definir ni aquí ni en las antípodas de la tierra, qué es petroquímica básica.

Sin embargo, está en la legislación mexicana. Surge por vez primera en las clasificaciones que se van haciendo por la vía administrativa: 1960, en donde se establecen 16 productos de petroquímica básica; 34 en 1986; 19 en 1989, y finalmente 8 en 1992. Esta circunstancia cambiante y modificatoria justifica, por sí mismo, el argumento a que hago referencia de que la petroquímica básica no es un concepto técnico: fue obedeciendo a políticas económicas y de desarrollo industrial.

Y tan es así que algunos de los productos, de 16 a 34 a 19, hasta llegar a los 8 que establece la ley vigente, reconocido de manera clarísima

y se expresa en el dictamen, son productos que la mayor parte de ellos no eran el primer proceso de industrialización, sino cuando llegamos, incluso, a 34, obedeciendo a políticas coyunturales, llamo la atención sobre esta palabra que es tan propia de los economistas, pero que dice muchas cosas en una sola expresión, por razones de política económica y de desarrollo industrial, se incluyeron en aquellas relaciones productos que eran de segunda, de tercera y hasta de cuarta intervención industrial. Y esto es lo que venimos a discutir ahora.

Tal vez los distinguidos senadores, que me precedieron, por ver el bosque no supieron ver los árboles.

¿Cuál es la realidad de esta iniciativa? Con la cual voy a tratar de responder a otra serie de afirmaciones. Sólo traslada al campo del poder legislativo lo que de una manera subsecuente se había viniendo haciendo por el Poder Ejecutivo.

En las 4 clasificaciones anteriores no intervino el Poder Legislativo. Y ahora se propone —y ha sido ya aprobado por la Cámara de Diputados y espero que sea entendido y valorado en esta Cámara de Senadores— que una facultad, que se hacía en el silencio, en la oscuridad de un gabinete administrativo, pasa al Poder Legislativo; es el rescate de una facultad que ahora podemos ejercer los legisladores, no en las tinieblas de una oficina recóndita-administrativa sino ante los ojos de la nación. Este es el verdadero meollo, es la verdadera esencia, de que esta ley que estamos discutiendo en tres artículos, que ni hablan de empresas, ni hablan de porcentajes; ni mencionan privatizaciones, ni mencionan porcentajes de ninguna índole ni de empresa nacional ni de empresa extranjera.

¿Cómo se introduce de manera incongruente, en esta tribuna una discusión ajena, totalmente, a la esencia de la ley que nos toca decidir?

Facultad del Poder Legislativo, que antes, durante 36 años se ejerció por el Poder Ejecutivo. Esto es lo esencial, compañero senador: El fortalecimiento del Poder Legislativo ante decisiones que puedan ser trascendentes e importantes para la historia de esta Nación; decir cuáles son los productos de la petroquímica básica, en esta ficción mexicana

—y le doy la razón, ahí al señor ingeniero Castillo—; no existen, en ninguna otra parte del mundo, petroquímicas clasificadas, no hay más que petroquímica; pero desde el año del 58; posteriormente en el 59, de acuerdo con reformas sucesivas a la Constitución, para a ser, esta clasificación algo esencial en el derecho constitucional y administrativo mexicano.

Petroquímica básica ya existía en la ley del 58; existió en las reformas posteriores, en los reglamentos, en las resoluciones administrativas. Y llega a su nivel constitucional en el año de 1983.

¿Por qué se afirma aquí —yo quisiera que me dieran alguna razón— que este cambio de facultades, que durante 36 años —lo reitero— ejerció el Poder Ejecutivo, y ahora se otorgan al Legislativo? Constituye —cito las palabras de uno de los senadores de aquí— "un retroceso histórico".

¿En dónde está ese retroceso histórico? ¿En lo que no es más que un avance? Facultad que tenía el Poder Ejecutivo y que para al Legislativo. ¿En dónde cambia? ¿En dónde altera? ¿En dónde modifica el estatuto jurídico que viene rigiendo desde los años 50 hasta la fecha? La Constitución, en el año de 1983, dijo "Área Estratégica" y la Constitución no se discute; la Constitución por algo se llama Norma Fundamental.

El Constituyente Permanente y por voluntad del pueblo mexicano afirmó, a partir de febrero de 1983, que la petroquímica básica es área estratégica nacional; confirmando, reiterando, ratificando, el estatuto legal que venía dándose desde los años 50 y que venía ejerciéndose por el Poder Ejecutivo en las clasificaciones.

¿En dónde está el retroceso histórico?

¿En dónde está la privatización?

¿En dónde está la entrega a los extranjeros?

Esta ley, señores, tal parece que vinieron, los que vinieron a debatir, a otro debate; estamos discutiendo la reforma de tres artículos a la *Ley Reglamentaria del Petróleo* que sólo se concretan a establecer el uso de la actividad soberana del Poder Legislativo.

¿Cuáles son los productos de petroquímica básica?

No estamos discutiendo, señores, ni el TLC ni la *Ley de Inversiones*; estamos discutiendo una reforma específica, relativa a un traslado de facultades, en un rescate de una facultad que el Poder Legislativo debió haber tenido hace 40 años.

No he escuchado, aquí —ojalá existan argumentos— no he escuchado, pero ojalá escuche, cuestionamientos sobre, ¿por qué son 9 los que ahora se establecen; cuáles no deben ser y cuáles sí deben ser.

Ese sería darle materia a nuestra discusión. No venir a discutir las estructuras de Petróleos Mexicanos o prácticas gerenciales o de otra índole. Eso sería congruencia, señoreas senadores, discutir la ley que está sometida a nuestra decisión, no políticas administrativas y menos aún tratados que ya fueron aprobados por el Senado.

Si algunos legisladores no están conformes, ¿Por qué no promueven la reforma relativa? Aunque debemos decir que el TLC desde el año de 1993 dejó a salvo esta circunstancia porque era un Tratado Bilateral o Trilateral si también intervino Canadá. Y ahí se respetó —contra lo que se diga en esta tribuna— y la verdad siempre será verdad, aunque no la acepte alguien sobre el particular, que se dejó a salvo con plenitud la Cláusula Calvo que enorgullece a esta Nación y que está comprendida en la fracción primera del artículo 27 constitucional.

También se vino a hacer una confusión de términos aquí, entre lo que son los hidrocarburos, lo que es el petróleo; lo que es inalienable y lo imprescriptible de los derivados del petróleo. ¡Válgame, Dios, como diría una persona! Si todos los derivados del petróleo son inalienables e imprescriptibles, tendríamos que encuerarnos todos aquí y entregarle a la Nación toda nuestra ropa que está hecha de petroquímica.

En realidad, lo que el Constituyente Permanente reivindicó para la Nación es lo originario, es lo que está subterráneo, pero no los procesos de industrialización.

Lázaro Cárdenas, héroe epónimo de esta nación, no expropió la petroquímica; no existía, la petroquímica surge en nuestro país 20 y tantos años después de la expropiación petrolera. Y ya se dijo cuándo

se discutió el gas aquí; cuando hicimos la reforma del 95. Se hizo una enumeración puntual del régimen legal en la materia de gas que el propio presidente Cárdenas no lo estableció de la manera ultranacionalista que ahora se pretende.

La fracción primera del 27 constitucional como se interpreta esta expresión: "Las tierras y aguas ubicadas en el territorio nacional son propiedad originaria de la nación". ¿Eso quiere decir que la Nación es propietaria de todo? Este primer párrafo, compañeros senadores, les recuerdo los debates del constituyente de Querétaro de 1916 y 17, fue introducido por una Comisión encabezada por el ingeniero Pastor Rouaix. Y siendo el único párrafo del 27 que no suscitó ninguna discusión; sin embargo, es el que más cuestionamientos ha provocado en la práctica.

No puede sostenerse una interpretación así como hablamos de lo cabal, lo racional, de lo inalienable y lo imprescriptible, tampoco se puede sostener que el párrafo primero del 27 hable de propiedad —aunque utilice esa expresión gramatical— los juristas, la Suprema Corte de Justicia lo han interpretado como dominio eminente dominio directo, soberanía, pero de ninguna manera propiedad, porque en ese caso la Nación sería la dueña de todo y sería ocioso todo el resto de la numerosa redacción del 27 constitucional. Dominio evidente; dominio directo, dominio soberano, no propiedad en el sentido de las tres características el *utendi, fruendi* y *abutendi,* es decir, *el uso, el disfrute y el abuso*, que son los elementos consubstanciales al derecho de propiedad.

Se decía aquí que no es el problema de la ley; el problema está en el TLC. De acuerdo. Si el TLC lo consideran violatorio de nuestra Constitución, de nuestras tradiciones, de nuestros derechos, vamos a revisarlo por la vía legislativa que le corresponda, pero no discutiendo una ley a la cual únicamente la acompaña un principio que enaltece y robustece el principio de división de poderes en nuestro país.

Se hablaba aquí de don Jesús Reyes Heroles. Habría muchas frases del ilustre veracruzano que podríamos invocar en esta tribuna y que serían atingentes a lo que estamos discutiendo. No sacamos de contexto ni las frases de Reyes Heroles, ni las frases de Lázaro Cárdenas.

Veamos la realidad de los hechos en esta Nación. A los juristas, que los hay y buenos en esta Asamblea, yo los convoco a que me precisen en dónde retrocede lo que es avance; en dónde privatiza, cuando reserva; en dónde atropella la soberanía, cuando que la fortalece.

Este es el debate que debemos dar sobre el particular y no pretender ver el bosque y no ver los árboles. El árbol frondoso que trae esta ley es el fortalecimiento del Poder Legislativo otorgándole las facultades expresas y precisas de señalar cuáles son los productos de esta ficción legal de la petroquímica básica que deben ser considerados como área estratégica para bien de la nación.

Muchas gracias.

XXXV. INTERVENCIÓN RESPECTO A LA SUSTITUCIÓN DE POLICÍAS POR MILITARES

Marzo 5 de 1997

Con la venia de la presidencia: no deja de aumentar mi capacidad de asombro al ver la evolución y el comportamiento de esta arcaica institución legislativa llamada la Comisión Permanente, herencia del viejo derecho aragonés del año de 1400 y que como dijeran dos eminentes juristas, don Felipe Tena Ramírez y don Manuel Herrera y Lasso, distinguidísimo jurista de Acción Nacional, es una institución totalmente superflua y nula.

La tribuna de la Comisión Permanente se ha convertido en la permanente tribuna del escándalo.

Las tribunas a las cuales no es ajena esta, las han llevado —afortunadamente no es lo que ha sucedido el día de hoy— a intervenciones que algunos de los "legisladores" que las han utilizado creen que "tribuna" viene de "tribu" por su lenguaje primitivo, rupestre, grosero e impropio; primera posición retrógrada.

Segunda posición retrógrada que nos lleva no a la época del hombre cavernario, sino que nos coloca en el siglo XI en la historia de Francia, en donde los parlamentos no eran cuerpos legislativos, los parlamentos eran cuerpos judiciales, juzgaban y condenaban; los cuerpos legislativos surgen después. Y aquí se ha convertido esta tribuna no de tribu, sino de escándalo y de protagonismo y de enjuiciamientos al margen de toda situación de facultades constitucionales y legales.

Decía de una manera jocosa a algunos de mis compañeros en esta Comisión, que le había faltado imaginación al Dante Alighieri para haber concebido en la *Divina Comedia* un Círculo del Infierno que se llamara "Asisten siete horas a una sesión de la Comisión Permanente", castigo dantesco pero que le faltó imaginación al Dante para haberlo concebido.

Creo que a estas alturas hasta poca facultad de concentración nos queda para abordar temas que son de interés, aunque no son de la competencia de esta Comisión Permanente, ni tampoco de la Cámara de Diputados, ni de la Cámara de Senadores, tribuna pero de escándalo, protagonismo y cada quien jalando agua para su molino.

Decía que la posición retrógrada era convertirnos en tribunal y no solamente cualquier tribunal sino si escuchamos y reflexionamos las intervenciones que se han dado, se está enjuiciando hasta a la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos diputados de algunos partidos al margen de lo que resuelve la Suprema Corte se consideran los intérpretes de la Constitución. No hay más intérprete de la Constitución como Supremo Tribunal que la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Cámaras, no tienen facultades ni menos aún esta "Camarita" que se llama la Comisión Permanente para interpretar la Constitución General de la República, es facultad exclusiva del más Alto Tribunal, según lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución, 103, 107 en relación con todos los criterios jurisprudenciales que se han dado y con las razones básicas que se dieron en diciembre de 1994 para constituir y respaldar la vieja tradición del más alto Tribunal de la Nación en el sentido de que es un Tribunal Constitucional.

Se ha dicho en esta tribuna hábilmente, por el señor diputado Peniche Bolio, algunas razones que se expresaron en el voto de Ponciano Arriaga en el Constituyente de 1856, y en este fallo que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de marzo de 1996 en la acción de inconstitucionalidad que promovieron 166 diputados.

Y digo que se hizo relación hábilmente porque se leyó parcialmente lo que dijo Ponciano Arriaga y parcialmente lo que dijo la Suprema Corte de Justicia.

No dijo aquí en la tribuna el señor diputado del PAN, las seis tesis que propuso el Ministro ponente ante la discusión del Pleno de la Suprema Corte, me voy a permitir leer algunas de ellas, que son jurisprudencia obligatoria y emitida no por una Camarita, como es la Comisión Permanente, qué otra cosa puede ser ante su ausencia de representatividad integrada por 19 diputados contra 500 que integran

la Cámara de Diputados y de 18 senadores contra 128 que integran el Senado de la República.

No sé quién de los otros dos juristas a los cuales hacía yo referencia, la calificaban como la Oficialía de Partes más cara de la historia. Pero olvidemos esto porque ya en esta misma tribuna y con un ilustre y distinguido legislador panista, sostuvimos un debate hace algún tiempo sobre este tema.

Lo que sucede es que, por un principio de congruencia, no puedo más que hacer valer aquí mi protesta de convertir a este órgano legislativo en una tribuna de escándalo cada vez de mayores dimensiones.

Decía algún diputado de Acción Nacional, que tal vez se fusiló una expresión que yo he dicho en varias ocasiones, que el *Muro de las Lamentaciones* de Israel se queda pequeño en relación con todas las denuncias que, con una paciencia digna de Job, en un castigo dantesco y por un sentido de responsabilidad tenemos que escuchar durante horas.

Pero vayamos al criterio sobre el particular.

En esta acción de inconstitucionalidad, se abordó por los accionantes la interpretación del 129 de la Constitución. Y la Suprema Corte de Justicia, en una extensísima ejecutoria no de 20 hojas tamaño oficio, de 214 —que no se asusten, no se las voy a leer pero si lo debatimos a lo mejor la leemos y salimos de aquí mañana— de todos los criterios que se estableció en este histórico fallo del más Alto Tribunal de la República y en donde entre otras cosas aludieron los 11 ministros del más alto tribunal, por unanimidad, sin ninguna disensión ni discrepancia que el 129 de la Constitución no había que interpretarlo de manera aislada, como si fuera una isla en el texto de la Constitución, sino había que relacionarlo con todos los demás preceptos de la Constitución y ahorita vamos a leer algunas de las tesis y sí de manera completa lo que de manera fragmentada se leyó del otro lado de la tribuna.

Se hace alusión al voto de Ponciano Arriaga. Desde luego que sí, pero se hace alusión al origen de la norma, a su objetivo fundamental y no a considerar a las fuerzas armadas solamente encerradas en los cuarteles.

La Suprema Corte, supremo intérprete, no son opiniones como se han venido a dar aquí al otro lado de la tribuna, en donde se habla de definiciones, de seguridad interior, de seguridad exterior, de seguridad nacional y dice…la Constitución no señala lo que es seguridad nacional, tampoco dice la Constitución lo que es seguridad interior y lo que es seguridad exterior, son conceptos que han venido siendo interpretados por el más Alto Tribunal y que están en esta histórica ejecutoria, en donde los Ministros de la Corte no se concretan a una interpretación literal o gramatical del contenido del 129, sino se van a su origen, a su exégesis y lo relacionan con los demás preceptos constitucionales, para establecer cuál es el papel de las Fuerzas Armadas en la evolución, en el devenir y en la realidad nacional.

Decía un jurista ya muy antiguo, Ulpiano, en el viejo Derecho Romano: *omnia definicio in just, periculum est*, "Toda definición en el derecho es peligrosa", y las leyes no deben dar definiciones. Ahí es donde los legisladores modernos recurrentemente metemos la pata, como se diría coloquialmente, porque si vemos muchas de las leyes modernas, son definiciones, proyectos, programas y no tienen lo esencial de lo jurídico que es lo normativo.

Una norma, decía el maestro García Máynez en su clásica obra de *Introducción al Estudio del Derecho*, es una regla de conducta que postula deberes y en algunas disposiciones del derecho vigente moderno, pocas normas vemos; vemos definiciones, vemos reglas, técnicas, no un deber ser sino hasta un tener que ser que está sujeto a las leyes naturales y no a las leyes del hombre.

Voy a dar lectura, y si me lo permite la presidencia haré algunos comentarios en relación con el contenido de este histórico fallo de la Suprema Corte, que tal como fue mencionado allá, parece ser que le dio la razón a los accionantes. No señores, no se confundan, no se las dio. Negó la inconstitucionalidad de la ley combativa, que era la que daba las bases para la seguridad pública, y no ni siquiera con una opinión aislada; fue unánime de los once señores, incluyendo una respetabilísima dama entre ellos, que constituyen hoy por hoy el supremo intérprete de la Constitución.

En una de las hojas nos dice, cuando se refiere a las situaciones de emergencia; ya aquí se había mencionado en esta tribuna que las situaciones de emergencia condicionan la suspensión de garantías y me permito rectificar a quien dijo otra cosa en la tribuna: la suspensión de garantías no la decreta el Congreso, la decreta el presidente de la República con los Secretarios de Estado, y el Congreso lo que hace es emitir la *Ley de Prevenciones Generales para la Ejecución y Aplicación de la Suspensión de Garantías.*

Y dice la Corte aquí, refiriéndose a esa situación de emergencia que puede condicionar una suspensión de garantías. "Sin embargo —dice— no es éste el único caso y la única condición para que el titular del Poder Ejecutivo pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dado que la realidad —insisto— la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales, que a juicio del Presidente de la República no justifiquen la suspensión de garantías individuales, pero sí la intervención de una fuerza estatal que efectivamente pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional, naturalmente dentro del propio marco que se establece tanto al Presidente en la toma de decisiones, como a las fuerzas armadas en su intervención.

"Ésta —dice la Corte— es la razón por la que el Constituyente en la fracción sexta del artículo 89, sólo autoriza al presidente a utilizar al Instituto Armado para salvaguardar la seguridad no sólo exterior del país, sino también la interior".

Ojo, señores legisladores, no cae en definiciones conceptuales ni inventadas por doctrinas ajenas a la realidad nacional, por intuición directa qué es seguridad interior y qué es seguridad exterior, no tenemos que caer en sofisticados conceptos y palabras inaceptables en nuestra realidad.

Continúo en otra parte, al referirse de nuevo a las medidas extremas, y particularmente a la suspensión de garantías. Dice la Suprema Corte, no los diputados, no el partido del PRI, no un jurista que esté especulando en la frialdad de su gabinete, sino el único que puede decir cuál es el criterio obligatorio en la interpretación de la Constitución, que es el más alto tribunal de la República: "De ahí que

dentro de lo posible deba evitarse caer en ese extremo, y propiciar medidas que hagan posible superar la situación, aún con el auxilio de las fuerzas armadas". Aún con el auxilio de las Fuerzas Armadas, respaldo del Supremo Tribunal a una decisión de utilizarlas. "Aún con el auxilio de las Fuerzas Armadas, pero sujetas al respeto absoluto a las garantías individuales —y, ojo algo que se ha repetido aquí, pero de una manera tendenciosa— con sujeción a las autoridades civiles".

No quiere decir que no puedan intervenir las fuerzas armadas, sino lo que no pueden hacer es actuar *motu proprio* con base en las leyes del Ejército, con base en la disciplina exclusivamente militar, sino dando el apoyo a las autoridades civiles y sujetándose a las decisiones de las autoridades civiles.

Creo que esta idea puede ir permeando en el ambiento y diciendo lo que está pasando en la actualidad.

Continúa diciendo el más Alto Tribunal: "La experiencia que se ha tenido en la comunidad mexicana sobre la presencia del Ejército en tiempos de paz, y que constituye hechos notorios, demuestra que las funciones de la disciplina militar en tiempo de paz —ojo, señores legisladores— van desde el apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales."

¿Qué quisiéramos, señores legisladores, perdón por la interrupción, que en el caso de un desastre no pueden intervenir las fuerzas armadas en tiempo de paz, más lo que se relaciona con la disciplina militar, y que se mueran miles de mexicanos por un criterio mocho y absurdo?

La Suprema Corte de Justicia lo está diciendo con toda claridad: ¿Cuál es el papel del Ejército? Apoyo, seguridad interior, seguridad exterior, al margen de bizantinos conceptos sociopolíticos o de quién sabe qué sabio de Alemania, de Australia o de China.

"Apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales." Lo dice la Suprema Corte no lo dice el senador Lanz, pero lo comparte porque ahí está la razón, ahí está la interpretación de la norma constitucional.

"La reforestación de áreas verdes." No hay que reforestar. El ejército no puede intervenir en reforestaciones, es tiempo de paz y no

es un acto de guerra ni tiene nada que ver con la disciplina militar, que se queden encerrados en sus cuarteles ante la tragedia de miles de mexicanos. Esa es la interpretación mocha y absurda que se ha venido a pretender hacer aquí en esta "tribuna".

Las sanitarias y de salud pública en general; la custodia, distribución, captación y resguardo de paquetes electorales, aunque les duela a algunos; las de vigilancia y custodia de bienes nacionales, como son las instalaciones de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, de los Almacenes Nacionales de Depósito, de Ferrocarriles Nacionales, etcétera, no podían intervenir las fuerzas armadas. Tendríamos que integrar una policía, mayor que la Gestapo o de la KGB en Rusia, porque las fuerzas militares nada más tienen que estar en sus cuarteles.

Eso es lo que dicen, pero no es lo que dice el más alto tribunal de la nación, el supremo intérprete. ¡Ah, pero van a decir: Esa resolución está mal; que mal la Suprema Corte cuando no me da la razón; que buena Suprema Corte cuando me la da! Eso es no tener fe en las instituciones, y es trabajar en favor del desorden al que se quería ordenar del otro lado de la tribuna.

"El auxilio a las autoridades encargadas de la procuración de justicia —oigámoslo bien—, el apoyo a las acciones para combatir el narcotráfico, entre otras —dice la Suprema Corte—de seguridad pública." Sin definiciones, con conceptos muy claros, incuestionables desde el punto de vista legal y que son la verdad legal en este país.

Continúa diciendo la Corte: "También constituye un hecho notorio, que el gobierno aplique un renglón importante de sus recursos a contar con un ejército, fuerza aérea y marina, debidamente equipados, armados y entrenados, con el doble fin de estar preparados para un caso de guerra. Y en tiempo de paz —fijémonos lo que dice la Corte— de contribuir a la seguridad interior, lo que es —dice la Corte no el senador Lanz— congruente con el texto constitucional".

"Esa inversión no podría justificarse —dice la Suprema Corte— si la mayor parte del tiempo los miembros del Ejército, Fuerza Aérea

y Armada, permanecieran inactivos en el interior de sus instalaciones". Calientitos, observando los desastres nacionales, porque dice el 129 que no coincide ni siquiera con la tesis de Ponciano Arriaga que no hay que leerla fragmentariamente hay que leerla completa cuando se discutió esto, y que el objetivo que se perseguía era totalmente diferente, el que ahora en una hermenéutica totalmente inapropiada se pretende desvirtuar.

Veamos la historia y la Suprema Corte analiza detenidamente el voto completo de don Ponciano Arriaga, no parcialmente como se sustentó en algunos debates cuando se discutió esta ley sino de manera integral.

"Las Fuerzas Armadas —continúa diciendo la Corte— realizan labores que por su naturaleza sólo ellas pueden efectuar en apoyo a las autoridades civiles". No es una ínsula de poder al margen de las estructuras del estado. Continúa diciendo: "La capacidad de organización, la disciplina, el armamento y otra serie de factores, caracterizan al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como una fuerza del Estado Mexicano, capaz de enfrentar determinadas circunstancias, vayámonos a la inmersión de lo que está pasando en esta ciudad de México "determinadas circunstancias en especial, cuando otras autoridades pudieran no tener la capacidad requerida". ¿Qué nos está diciendo el más Alto Tribunal? ¿Necesito explicarlo o es obvio?

Continúa diciendo: "Resultaría deseable que sólo las autoridades policiacas en los tres niveles de gobierno, cumplieran por sí solas labores de seguridad pública, relacionadas con actividades lucrativas, refiriéndose particularmente a la delincuencia organizada, que cuentan con el más poderoso armamento disponible, con medios de transporte terrestre, aeronaves y embarcaciones sofisticadas, que se trasladan por el territorio, espacio aéreo, la zona económica exclusiva y el mar territorial de nuestro país".

"Pero por la gravedad de estos fenómenos, debe prevenirse una articulación eficiente del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial, con las fuerzas armadas, a fin de que puedan coadyuvar para superar esas situaciones que atentan contra la seguridad interior" Sin definición.

En el caso concreto, las labores de seguridad pública no sólo pueden abarcar a las autoridades policiacas y a las encargadas de la persecución de los delitos. Y fijémonos en esta expresión que utiliza el más alto tribunal, "sino a todo el estado, en su conjunto", tal como ya se manifestó antes.

"De los argumentos anteriores —dice la Corte— se deduce que no sólo es constitucional", y aquí se nos ha venido a decir que es flagrantemente inconstitucional, enmendándole la plana al único que lo puede decir. Señala: "De los argumentos anteriores se deduce que no sólo es constitucional la participación de las fuerzas armadas en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la propia ley fundamental".

Continúa diciendo en otra parte. "De ahí que deba reiterarse que para este alto tribunal debe ser la aplicación del derecho y su estricto acatamiento respaldado por todas las autoridades, los tres niveles de gobierno". Habla de los tres niveles de gobierno, no de uno, de los tres ámbitos de la nación dentro del régimen federal que nos rige, de los tres niveles de gobierno, la fórmula equilibrada a la que debe acudirse y que naturalmente supone la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados para prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en el abuso de ellas, en particular cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior que se examina.

Categórico: termina diciendo en esta misma hoja, refiriéndose al cuestionamiento en esta acción constitucional que no se concretó a eso, de si debían estar o no en el Consejo Nacional de Seguridad los titulares de Defensa y de Marina. Y dice la Suprema Corte, "si es constitucionalmente válido que las Fuerzas Armadas participen en la ejecución de labores de auxilio a las autoridades civiles, con mayor razón resulta válido que los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal que tienen bajo su mando a las mismas participen en este órgano consultivo y coordinador de esfuerzos".

En otro apartado dice, y ahí habla de policía. "La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, tienen diversas atribuciones

no militares que inciden de manera importante en la seguridad pública y que por lo tanto hacen necesaria su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de cumplir con la obligación constitucional de llevar a cabo la coordinación integral del Estado Mexicano en esta materia".

Hay otros argumentos por demás interesantes y son tan interesantes que los propios Ministros acordaron al fallar por unanimidad esta acción de inconstitucionalidad, que se publicara la ejecutoria íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, no sólo las tesis a las que me voy a referir después y que de alguna manera dan contestación a los argumentos del otro lado de la tribuna.

Dice en otra parte: "También debe destacarse que constitucionalmente se encuentra previsto el auxilio que pueden brindar las fuerzas a las autoridades estatales en referencia a la denominada garantía federal contemplada en el artículo 119 de la Constitución General de la República y transcribe este precepto que se refiere al apoyo que deben dar los Poderes de la Unión a los Estados.

Efectivamente no existe otra manera eficiente que de los Poderes de la Unión pudieran proteger a los estados frente a sublevaciones o trastornos interiores, sino es a través del Instituto Armado.

Consiguientemente —termina diciendo la Corte— las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar a las que se refiere el artículo 129 constitucional. Fijémonos en la expresión compañeros, no como aproximados intérpretes, sino siguiendo al gran intérprete de la Constitución, dice: "Las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar, a las que se refiere el artículo 129 constitucional, van más allá delas labores internas de la vida militar y se circunscriben necesariamente, a cumplir con las facultades y funciones que el Código Político y las leyes emanadas de éste asignan al Ejército, Armada y Fuerzas Nacionales, dentro de la cuales —fijémonos bien— no lo dice el senador Lanz, lo dice la Suprema Corte, dentro de las cuales se encuentre la de auxiliar a las autoridades civiles con el uso de la fuerza de la que disponen en labores relacionadas directa o indirectamente, sin definición, directa o indirectamente con la seguridad pública y con las

limitaciones estrictas que establece nuestro régimen jurídico." Ese es el fallo al cual se hizo referencia de manera fragmentaria aquí, Ahí están los criterios incontestables del máximo tribunal.

¿De dónde se viene a hablar, en una especie de paranoia política, de auténtico síndrome de inconstitucionalidad? Todo lo que no les parece inconstitucional y se convierten en intérpretes de la Constitución, por encima del único intérprete de la Constitución, que es la Suprema Corte de Justicia de las Nación. Está demostrado hasta la saciedad.

Pero abundemos un poco más, veamos las tesis propuestas por el ponente y que fueron aprobadas por 11 Ministros, una de ellas destruye de base el argumento del otro lado de la tribuna, cuando habla el 129 dice y lo recita. Veamos qué dice la Corte sobre esto, no lo digo yo, solamente quiero ilustrar porque aquí con cierta ironía se pretendió descalificar a una persona porque no era abogado, yo sí lo soy, cuando menos creo saber leer y escribir los códigos y las leyes.

Aquí le da, dentro del uso particular que utiliza un Ministro de la Suprema Corte, para ilustrar a los otros Ministros cuando son asuntos muy complejos, desarrolla diez puntos que se refieren al tratamiento que se le da al caso para la discusión de los más altos jefes de la Nación. Lo brincaré en esta ocasión, pero si como ya nos anunciaron que vamos a debatir de aquí para allá, me lo guardo para la siguiente. Tesis T/ XXV/96 dice su rubro: Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

"La determinación de cuáles son sus funciones, exige el estudio sistemático de la Constitución…"

No de nada más un artículo, como si fuera una isla en el texto constitucional. Utilizando una expresión del jurista Burgoa: "La más deleznable de las interpretaciones es la gramatical, sino la interpretación lógica, sistemática, exegética, con base en el origen para encontrar la *raciolegis* y el objetivo fundamental de la norma".

Continúa diciendo el rubro: "…estudio sistemático de la Constitución y por lo mismo, la comprensión de las garantías individuales y de la seguridad pública, conforme al régimen jurídico vigente".

La tesis es larga, pero si es necesario, la leeré después.

La tesis T/XXVI/96. Dice su rubro: Seguridad Pública:

"Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales".

Este es el doble de largo del anterior, y se va refiriendo a la interpretación coherente de las garantías con la seguridad.

Tesis P/XXVII/96. Ejército, Fuerza Aérea y Armada:

"Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetas con acatamiento a la Constitución y a las leyes".

Aquí se ha venido a decir otra cosa, en una interpretación absurda. Lo vuelvo a repetir: Constitucionalmente, lo pueden hacer, lo deben hacer. La sola diferencia, que fue la que trató de evitar con ese militarismo desenfrenado del siglo pasado, el voto de Ponciano Arriaga y de los grandes constituyentes de 1857, era el despotismo militar. Y ese era el objetivo del 122 de la Constitución del 57, actual 129 de la Constitución de 1917.

Ejército, Fuerza Aérea y Armada: "pueden actuar acatando órdenes del Presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquellas, hagan temer fundadamente que de no enfrentarse sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla".

Tesis P/XXIX/96. Ésta, con todo respeto y la paciencia de ustedes, la voy a leer completa, porque va contra lo sustentado en el otro lado de la tribuna. Dice así su rubro: Ejército, Armada y Fuerza Aérea:

"Su participación en auxilio de las autoridades civiles, es constitucional…" (interpretación del artículo 129 de la Constitución)

Y dice, no el senador Lanz, la Suprema Corte, por unanimidad:

"La interpretación histórica, armónica y lógica del Artículo 129 constitucional, autoriza a considerar que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el Instituto

Armado está constitucionalmente facultado —ojo, señores legisladores— ¡el Instituto Armado está constitucionalmente facultado para actuar en materia de seguridad pública, en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los Titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29 fracción I y 30 fracción I de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, tiene a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta —¡no atenta! —contra el numeral señalado del Código Supremo".

Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. ¡Autoriza a utilizar las fuerzas para la seguridad interior!

"Por estas razones no es indispensable la declaratoria suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad, ¡ya que la realidad! Puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia —¡que no justifiquen el estado de emergencia!— pero que ante el peligro de que se agudicen sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado Mexicano, sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables".

La última tesis, la número 30/96 dice en su rubro: "Seguridad Pública. La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no viola el artículo 21 constitucional".

En otras ocasiones, particularmente cuando he debatido con los distinguidos diputados de Acción Nacional y en el Senado con algunos distinguidos senadores, he hecho alusión a la sabiduría de las redondillas de Sor Juana Inés de la Cruz. Parece ser que esta ilustrísima dama de nuestra historia no solo fue una extraordinaria poetisa, sino también una pitonisa: para contestar a las objeciones de Acción Nacional.

En una de estas redondillas, decía Sor Juana: "Opinión, ninguna gana, pues la que más se recata si no os admite es ingrata/pero si os admite es liviana".

Aquí: Si se actúa porque se actuó y si no se actúa porque no se actuó. Opinión, ninguna gana/pues la que más se recata si no os admite es ingrata y si os admite es liviana.

Si el gobierno ha tomado la decisión, transitoria —como se ha rubricado en esta tribuna—, de pedir el auxilio de las Fuerzas Armadas para capacitar a sus cuerpos de seguridad, con el objeto de proteger a los gobernados. ¡No con esas interpretaciones chocarreras que se le han pretendido dar de conflictos políticos, poselectorales, de camiones antimotines o de cosas por el estilo! ¿O es que los señores legisladores no viven en esta ciudad o no han sufrido en carne propia —como lo hemos sufrido ya muchos—los atentados de la delincuencia que requieren el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad?

Si le pedimos al Ejército: capacítanos a las Fuerzas de Seguridad por un lapso determinado. ¡Ojo, no caigamos en la petición de principio, no es una militarización! No es más que una capacitación transitoria para que se vuelvan las tropas a sus cuarteles y los policías capacitados a proteger a los gobernados.

Si en vez de haber acudido al Ejército, como hacen algunos otros países, se acude a instituciones más evolucionadas de otras latitudes: ¡Traición a la Patria!, ¡porque las policías de México se están capacitando en Suiza o en Francia o en España!; opinión ninguna gana, pues la que más se recata si no os admite es ingrata y si os admite es liviana.

Concluyo sosteniendo contra los argumentos del otro lado de la tribuna y parcialmente de esta, accediendo a lo que decía el señor diputado. Esto es plenamente constitucional. Y no lo digo yo, lo ha dicho ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una histórica ejecutoria que está al alcance de todos los que tengan la paciencia de leerla y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¡No hay tal militarización! ¡No hay tal transgresión a normas! No es más que tratar de cumplir con los medios que autoriza la Constitución y el orden jurídico nacional: el combate a los elevados índices de inseguridad de que se sufre en esta capital de la República.

Gracias por su atención.

***

[Más adelante en la misma sesión y en tribuna]

No voy a pretender rebatir argumentos que no se expresaron. Empezaré por decirle a mí distinguido amigo y semi paisano [refiriéndose al diputado Francisco José Paoli Bolio], porque ambos somos de la Península, con una frase de un poeta veracruzano cuando decía: "No intentes convencerme de torpezas con los delirios de tu mente loca, mis razones al par luz y firmeza; firmeza y luz como el cristal de roca".

Me referiré señor diputado a que usted pretendió descalificar mi intervención con demagogia y además con alusiones personales, y aunque así comenzó usted yo terminaré contestándoles.

Fui leyendo las partes de la Suprema Corte; fui precisando los criterios en las tesis jurisprudenciales y ahí no se hace referencia solamente al Consejo; se interpreta de una manera exacta y directa el 129 que se ha venido a querer interpretar en esta tribuna.

Creo que lo que dije en ese sentido no lo refutó usted, no se hizo ninguna referencia a los argumentos, que vuelvo a reiterar, no fueron míos, fueron del más alto tribunal.

Y hago la aclaración de que no soy rabioso; soy vehemente y enfático y en cierto sentido se lo aprendí a un distinguido senador de su partido que todas sus intervenciones en el Senado tenemos que taparnos los oídos porque los decibeles son demasiado altos. Por respeto a él que no está presente no digo su nombre, pero alguno de sus compañeros ya lo han identificado.

Usted comenzó señor diputado, queriendo manejar ironía entre lo que es tronar y lo que es trinar. Efectivamente, a mucha honra me llamo José Trinidad y me dicen *Trino*. Éste es el mote cariñoso con el que usted me distingue, señor diputado, jamás me ha dicho usted Trinidad, y yo siempre le he dicho Panchito y, realmente, así como no vine a rabiar, vine a leer con vehemencia, porque tal parece que el magín de algunas gentes no entendió lo que dijo, no el senador Lanz, la Suprema Corte de Justicia.

Pero así como me dijeron que yo vine a trinar, usted que es Panchito lo que vino usted a hacer en la tribuna es un auténtico pancho, y en realidad creo que en esa expresión coloquial no hay nada más que discutir.

Creo que el hecho de que yo haya formado parte de la Comisión Permanente no me priva de mi derecho de calificar a lo que usted ha dicho que es la élite. A lo mejor usted que es un buen abogado, ¿pero no ha leído a don Manuel Herrera y Lasso, al distinguidísimo constitucionalista de Acción Nacional, los epítetos que le coloca y como la califica? Mientras exista la Comisión Permanente tendrá que seguirse constituyendo.

Y el incongruente fue usted, señor diputado, porque usted sí ha formado parte de todas las Comisiones Permanentes y yo no, yo he intervenido en una y en otras no, y usted ha intervenido en todas, y lo hago porque cumplo una responsabilidad.

Yo no digo que se venga a esta tribuna a hacer escándalo si la ley lo autoriza, pero ni la Constitución en su artículo 79, que establece las facultades de este órgano, ni la *Ley Orgánica del Congreso*, ni el *Reglamento* obsoleto del año de 1934, dicen que ésta sea una tribuna para venir a hacer escándalos, solamente dice "para que se traten los asuntos de su competencia". Y esa es mi protesta, señor diputado.

Decía don Manuel Herrera y Lasso, y lo confirmaba don Felipe Tena Ramírez: estamos muy mal acompañados. En este órgano que a veces la desinformación, por no decir ignorancia, de algunos legisladores, vienen a decir: "ante esta soberanía". ¿Cuál soberanía de esta Oficialía Mayor del Congreso de la Unión?, que no tiene más que las facultades que señala el 79 constitucional. Y mientras la Constitución y la Ley no digan que ésta es una tribuna en donde lo mismo se hable de Chalchicomula, de los problemas de Afganistán, de los problemas de Los Cabos de que, si alguien cometió un ilícito o no, seguiré criticando su acción, porque se está saliendo de sus facultades, extralimitándose totalmente en lo que señala la Constitución y la ley.

En los parlamentos civilizados del mundo ya no existe este órgano, es una institución —lo dije y lo repito— arcaica, del siglo XV, y aún la seguimos manteniendo.

La propuesta que yo he hecho en otras ocasiones la reitero a voz pública: reformemos el Congreso de la Unión y hagamos una estructura moderna y fortalecida que contribuya al principio de división de poderes.

No creo estar ofendiendo a nadie, y si hablo fuerte es porque tengo fuerza en la voz para hacerlo. Si a alguien le molesta lo lamento mucho, es precisamente para que mis ideas expresadas en esta tribuna no se queden en el aire.

Respecto al tema discutido, aunque se dijo lo del consejo, en varias partes la Suprema Corte de Justicia fue terminante y categórica sobre las funciones del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y de la interpretación, y hay un rubro específico de una de las tesis jurisprudenciales sobre cuál es la interpretación al 129 constitucional.

Gracias por su atención.

XXXVI. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A DIPUTADOS Y SENADORES

Junio 11 de 1997

Con la venia de la presidencia: quiero entrar a manifestar que de ninguna manera mi intervención implica una oposición a la solicitud formulada por el señor diputado don Pedro Etienne, sino solamente hacer algunas precisiones que considero prudentes y pertinentes dada la seriedad de esta Comisión Permanente que le debe corresponder.

En primer lugar, se ha hablado aquí del fuero, al que se contrae el Artículo 61 de la Constitución, y que de algún modo está repetido casi textualmente en uno de los párrafos del artículo 12 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

Debo decir, en primer término, que la Constitución ya no habla de fuero, precisamente a instancia de un distinguido miembro actualmente del Partido de la Revolución Democrática, don Samuel del Villar. Cuando esto se estudió se peinó el texto de la Constitución para que no se mencionara la palabra *fuero* en virtud de que el artículo 13 de la Constitución los prohíbe en términos categóricos.

Hablemos de la *protección constitucional* que es diferente.

Quisiera hacer hincapié en el texto del artículo 61 que de algún modo mencionó el señor diputado. Este precepto no dice en términos categóricos que cualquier expresión de un legislador sea inviolable. Creo que vale la pena puntualizar la expresión categórica del texto constitucional.

Dice así el precepto: "Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos". En el desempeño de sus cargos. No en cualquier parte, ni en cualquier ocasión. Y esto, desafortunadamente en una interpretación extensiva

ha conducido en el ámbito nacional a un abuso de esta protección constitucional.

Debo decir que este es un tema que no es privativo del medio mexicano. Quisiera compartir con ustedes un artículo que fue publicado en España hace 7 años por un ameritadísimo parlamentario llamado José María Gil Robles. Fue publicado en el *ABC* y coincidentemente en un viaje a España, cuando en México se abusaba de esta protección constitucional, tuve la oportunidad de verlo y hace 7 años que lo traigo para tener la oportunidad de comentarlo.

El artículo se llama "Inmunidad para opinar o para insultar". Y en este sentido José María Robles hace las siguientes consideraciones: Qué ocurre cuando el diputado o senador no hace uso de su libertad de expresión en el Parlamento, sino en un artículo o en unas declaraciones en prensa, radio o televisión. ¿Debe poder decir lo que le parezca y cómo le parezca? O ha de respetar a los demás como todo ciudadano.

En los países en que la judicatura está por encima de toda sospecha de parcialidad política, como Gran Bretaña u Holanda se ha impuesto el criterio de que los Parlamentarios no tengan privilegio alguno en esta materia. Fuera de la Cámara son ciudadanos como los demás, que han de responder ante la justicia cuando se salten los límites impuestos por la Ley al derecho de libertad de expresión.

Yo participo totalmente de esta manera de pensar. Y considero que este mal llamado "fuero" en ortodoxia protección constitucional, ha conducido a que se abuse de esa inviolabilidad que otorga la Constitución.

Como lo dice la Carta Magna, la inviolabilidad es para el desempeño de las funciones, no para cualquier circunstancia en que algunos legisladores, escudados en esa aparente inviolabilidad, atropellan los derechos de los demás.

Ortega y Gasset decía que un diputado no debe ser el arrogante que atropella los derechos de los demás, sino debe ser una persona consciente de sus responsabilidades y de su alta representación ante la sociedad.

Como de algún modo se ha pretendido sostener que es una inviolabilidad —perdónenme la expresión coloquial— a raja tabla, es porque consideré necesario hacer esta precisión en esta elevada tribuna.

Por otra parte, quisiera destacar algo. No me voy a referir en lo más mínimo al escandaloso litigio que está en la mente de todos los demás. Eso lo tendrán que resolver los Tribunales. Pero sí quisiera hacer énfasis en otra circunstancia que no debemos olvidar. Así como se no se puede interpretar a raja tabla esa, entre comillas, "inviolabilidad" de expresión, también debemos tener presente cómo la otorga la Constitución.

En el artículo 111, relativo al régimen de las responsabilidades de los servidores públicos, categóricamente dice la Constitución, en el antepenúltimo párrafo: en demandas del orden civil, que se entablen contra cualquier servidor público, no requerirá declaración de procedencia; es decir, la llamada "protección constitucional", mal llamada fuero, no protege en los conflictos del orden civil; nadie del Presidente de la República para abajo, de los senadores, de los diputados y de todos los funcionarios que están investido de protección constitucional, tiene protección contra una demanda del orden civil. Este es nuestro régimen constitucional.

Ahora veamos lo que se ha planteado que, en un juicio civil, por una juez civil, se ha requerido declaraciones de dos diputados, y se pretende exponer, que esta circunstancia es violatoria de la protección constitucional.

Vuelvo a repetir, párrafo categórico del 111 constitucional, y en cuyo texto, antes de su reforma del 83, era todavía más claro. Cuando decía que, en juicio en materia civil, no habrá protección o fuero.

Cómo puede sostenerse que, en una demanda, en un juicio civil, el solo hecho de que se someta a interrogatorio a dos diputados, implica la violación del mal llamado fuero o de protección constitucional.

Debe hacer hincapié inclusive, en algunos antecedentes que he tenido conocimiento que se han dado en esa controversia civil.

Se demandó a los dos diputados. Y tengo entendido que la juez responsable del juicio, no admitió la demanda respecto de esos dos diputados; es decir, en términos legales, ni son demandados, ni

están sujetos a controversia; pero veamos las cosas con precisión, esa resolución fue recurrida en amparo y actualmente está sub judice algún tribunal colegiado.

En dado caso, esa interpretación del artículo 61, y esa resolución civil, está bajo el ámbito del Poder Judicial de la Federación, está *sub judice,* como decimos los abogados; es decir, aún no hay una determinación precisa y concreta sobre el tema. Y una intervención de la Legislatura, vendría a invadir el principio de división de poderes. Ya que, el tema en sí mismo, de sí pueden ser reos o demandados en el juicio civil, está sujeto a una decisión jurisdiccional, que en su caso tendrá que ser la última palabra sobre el particular.

Pero aún en ese supuesto, ni en materia penal, ni en materia civil, ni en materia administrativa, ni en materia fiscal, ni en materia agraria, ni en materia electoral, ante ningún tribunal, la protección constitucional es en el sentido de que están liberados de presentar declaración.

Una cosa es no poder procesarlos, y otra cosa, es no poder declarar. La declaración es igual, lo que sucede es que todos los códigos procesales, a determinados servidores públicos les dan la facilidad de hacer su declaración por escrito y no ser interrogados abiertamente ante una audiencia pública en un tribunal; pero no para todos, solamente para los que consigna específicamente la legislación procesal relativa.

Quería hacer estas precisiones, porque en mi opinión, el mal llamado fuero, la protección constitucional; ni es patente de impunidad, ni libera a los diputados y a los senadores, de su obligación ante la sociedad.

Y de ser, en ese sentido, como cualquier ciudadano estar sujetos a la justicia y a los tribunales. En materia penal, únicamente opera la inmunidad, y ya resolverán los tribunales sobre la interpretación del 61, a que he hecho referencia, y termino, como comencé: no me opongo, señor presidente, a que se pidan los informes respectivos; pero sí consideré necesario, para el bien y la seriedad de las Legislaturas de esta Nación, hacer las precisiones referentes.

Muchas gracias.

XXXVII. COMPARECENCIA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN

Septiembre 25 de 1997

Con la venia de la presidencia, señores senadores, señor Secretario de Gobernación, más que una fijación de posición, pretenderé, ya que estamos en un espacio parlamentario, establecer una especie de interlocución y de dialéctica parlamentaria sobre los temas que usted ha expuesto en su intervención.

Sería difícil, dentro de la brevedad de los tiempos marcados en este diálogo republicano, abordar con profundidad y con mayor interés algunos de los temas expuestos en correlación con el contenido del informe presidencial, del mensaje del presidente de la República; y de los otros documentos que, en la vida política interior de esta Nación, se orientan y se apoyan en el Plan Nacional de Desarrollo.

Fui tomando nota, señor secretario, de los temas fundamentales que usted abarcó en el informe republicano de este momento. Son más de quince. Resultaría imposible referirnos a todos y cada uno de ellos y, por ende, por razones de brevedad del tiempo, me permitiré establecer algunas prioridades en relación con los mismos.

Por vía de introducción a estos comentarios, quisiera referirme a los nuevos tiempos políticos que se viven en nuestra República. Hemos entrado de lleno a lo que surgió en Francia durante algunos años del siglo pasado y que se conoce con el nombre de la "cohabitación política".

Este es un avance objetivo que no está sujeto a ninguna calificación en la superación de nuestros procesos democráticos. Pero ojalá, así como abordamos esta evolución de la democracia en México, no caigamos en los errores y en las incorrectas posiciones cuando otros países afrontaron la misma problemática.

Ojalá que lleguemos a lo que se calificó en la época de las confrontaciones entre Poincaré y Clemenceau en Francia, en donde la cohabitación se tradujo en "patriotismo por encima de las injurias". Esta es una legítima aspiración de los mexicanos y una legítima aspiración de los que tenemos la delicada responsabilidad de constituir el Congreso de la Unión a fin de que, la cohabitación política surgida entre el Gobierno Federal y el Congreso de la Unión se desarrolle en un marco de civilización.

Me referiré de primera intención, al principio de división de poderes, el que usted, señor Secretario, haciendo eco de su clásica erudición política, califica al igual que el gran constitucionalista alemán contemporáneo Loewenstein, como la "colaboración de poderes".

El principio clásico de división de poderes concebido a fines del siglo XVIII ha sido un tema que ha conducido las relaciones políticas del mundo occidental. En México hemos trabajado y luchado por hacerlo una realidad.

Usted hablaba, señor Secretario, del pluralismo; pero también hablaba de la unidad. No en balde algún país tiene como lema de la unidad en la diversidad, en alguno de sus órganos fundamentales.

Sobre este particular, quisiera evocar el pensamiento de Sieyès, a fines del siglo XVIII, cuando hablaba sobre estos temas.

Así, este gran pensador político decía: "En materia de gobierno y más general, en materia de Constitución Política; unidad sin más es despotismo, como división sin más es anarquía; división con unidad nos proporciona la garantía social sin la cual es precaria cualquier libertad."

Dentro del pluralismo que vivimos, debemos luchar por mantener la unidad en la división y la división sostenerla con unidad, al margen de situaciones de tipo individualista o partidista, sino pensando siempre en los superiores intereses de la Nación.

Se ha afirmado por algún otro pensador, que "en una sociedad abierta, las formas liberales del Estado, sólo tienen perspectivas de permanencia, si los individuos y las agrupaciones sociales no ejercen sus libertades en forma desconsiderada, sino con moderación."

Creo que la madurez, la sensatez y la cordura, como ya hablaba Platón en la remota antigüedad, deben ser virtudes superiores y, sobre todo, en un Congreso Nacional.

Quisiera referirme ahora al Federalismo. Ya aquí se apuntaban algunas circunstancias y el programa específico al que el señor Secretario de Gobernación hacía mención, aprobado sobre el particular en fechas recientes y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

El Senado está íntimamente vinculado con el Pacto Federal, es la razón histórica de su existencia, y es la razón que debe justificar sus acciones presentes y futuras.

Nuestro Federalismo, el que ha resultado contrario a las profecías de Lucas Alamán, el más furibundo centralista del siglo pasado.

Así, se ha visto postergada aquella profecía de Alamán, cuando decía que "El sistema federal en México acabaría siendo la dictadura de los Estados". La realidad política nacional la ha hecho totalmente al revés. Un crecimiento desmesurado, y perdónenme la metáfora, de un *Leviatán*, el crecimiento poderoso de la Federación en detrimento del crecimiento y desarrollo de los Estados.

Qué bueno que ahora se toman las decisiones de devolver a los estados y municipios recursos económicos que originalmente tenían; pero, señor Secretario, en el Plan Nacional de Desarrollo se habla también de algo que no se ha asumido, que es la redistribución de competencias.

Bienvenidos sean los recursos financieros que la Federación destina a los Estados y a los Municipios; pero creo que nuestra República será grande cuando hagamos grandes a las partes en todo lo que corresponde para integrar a la vez un todo armónico a nivel nacional.

Planteo desde esta elevada tribuna una redistribución de competencias en materia de los recursos naturales, que en los términos del artículo 27 de la Constitución de 1917, que entonces fue la fórmula de reivindicación nacional de sus grandes recursos frente a los extranjeros, ya que todos pasaron a la jurisdicción de la Federación; pero los Estados y los Municipios se quedaron sin un solo recurso natural. Este es el catálogo que hasta la fecha establece el 27 constitucional, y que

desafortunadamente ha conducido a interpretaciones, aún del más alto tribunal de la República, en el sentido de que Nación y Federación es lo mismo. Empero, la Nación, lo proclamo abiertamente, como federalista convencido y como representante de una Entidad Federativa en esta Cámara, es la suma de todas las partes de la República. No es nada más el concepto sociológico de Nación confundido con el concepto político de Federación.

Creo que tal y como se anunció en el Plan Nacional de Desarrollo, debe rescatarse en favor de los Estados y de los Municipios, el derecho que tienen a explotar sus recursos naturales; si se quiere, pensando en los intereses de toda la República, de manera compartida con la Federación, pero no de manera excluyente.

Ese es el tema principal que quería reflexionar en esta tribuna y en esta ocasión. Con mayor profundidad lo haremos en otro debate y en otro momento.

Por otra parte, usted ha hablado de las reformas del Estado, señor Secretario, como también se mencionan en el informe, en el mensaje presidencial y en sus anexos. Y retomamos una expresión que usted utiliza y que utilizó también en otros momentos aunque no de su comparecencia pero sí de su presencia en la Cámara de Diputados: "El fortalecimiento del Poder Legislativo debe surgir del propio Poder Legislativo", y en este sentido estaremos prestos los senadores de mi partido a discutir, a consensuar con los miembros de los otros grupos políticos las necesarias y urgentes reformas a la Constitución para modernizar nuestro Congreso Nacional que en cierto sentido político y jurídico está anclado en el pasado.

Tenemos que transformar a este Congreso en un auténtico principio de colaboración de poderes, como usted lo mencionaba.

Es cierto que hicimos, y esta Cámara tuvo el privilegio de ser Cámara de origen, la reforma al Poder Judicial de la Federación; es cierto que posteriormente se integró al Poder Judicial de la Federación uno de los tribunales especializados, como es el Tribunal Electoral; pero también lo es que la atomización de los tribunales especiales y autónomos han

restado fortaleza al Poder Judicial, y debemos volver al pensamiento de Morelos cuando en los Sentimientos de la Nación y en la Constitución de Apatzingán, sostuviera la necesidad de que el Poder Judicial debía ser una sola estructura y un solo órgano.

Han proliferado en la realidad nacional diversos tribunales, que atomizan la función y desnaturalizan la esencia, la eficacia y el mandato que le corresponde al Poder Judicial.

Pasando a otro tema, es cierto que se reformó la Constitución en diciembre de 1994, particularmente en el artículo 21, para establecer la posibilidad de la creación de una coordinación a nivel de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es cierto porque usted nos lo ha informado; y es cierto porque lo hemos visto a través de la información concreta y específica de los avances del Sistema Nacional de Seguridad Pública; pero también tenemos como tema de reflexión, y utilizando una frase coloquial, restada o tomada del evangelio, que "por sus frutos los conoceréis." En realidad, se ha abusado de la retórica y de la conformación de diferentes estructuras; pero los resultados insuficientes sobre la seguridad pública están en la conciencia de todos los mexicanos.

No hemos avanzado, señor Secretario, sobre esto. Lo que se ha hecho no ha frenado la delincuencia y la inseguridad pública que se vive no nada más en esta enorme capital, sino en todas las ciudades de la Nación.

Creo que sería muy importante para este Senado, que usted nos informara, señor Secretario, de algunas otras acciones que se han implementado o que se pretenden instrumentar para abatir esta lacra que constituye para la sociedad mexicana la inseguridad pública.

Estamos ciertos de que el problema no es fácil; estamos ciertos de que el problema no es sencillo; pero en otras latitudes lo han confrontado y lo han resuelto. Creo que es una obligación principalísima en la política interior de esta Nación que se reduzca y se resuelva el problema de la seguridad pública.

Ya no sabemos, señor Secretario, cuando salimos todos los días al cumplimiento de nuestras obligaciones, utilizando una expresión

popular, "si nos va a tocar ese día o no", dentro de la temible inseguridad que vivimos.

Este es un tema de gran importancia, señor Secretario. La Nación lo reclama, los mexicanos exigimos encontrar las vías idóneas para combatir la cada vez más creciente ola de delincuencia y de inseguridad pública.

Una democracia puede considerarse estable cuando es legítima y normalmente eficaz, transitemos entonces no solamente a la apertura democrática, sino también a la eficacia en los servicios públicos, Señor Secretario.

Un último tema que quisiera analizar en esta interlocución, es el tema del "Crecimiento de nuestra población." Usted nos ha hablado de lo que se ha hecho por el Consejo Nacional de Población (CONAPO); pero también tenemos a la vista las cifras verdaderamente impactantes del crecimiento de la población en este país en las últimas décadas.

Usted hacía la distinción de los índices de crecimiento, entre 1990 y 1997; pero, en el propio Anexo del Informe, se habla del crecimiento de la población entre los años de 1950 y 1997. En 1950 la República Mexicana tenía 25 millones 800 mil habitantes; 47 años después, señor Secretario, tenemos 94 millones 800 mil habitantes. Creo que éste es un tema fundamental de los problemas de esta República.

No podemos ni debemos permitir, tomando las medidas que sean necesarias, incluso algunas que ameriten un marco constitucional específico, que esta Nación siga creciendo a esos ritmos exagerados de explosión demográfica. No alcanzarían, bajo estos niveles de incremento de la población nacional, los recursos más suficientes que tenga este país para abordar este crecimiento exagerado que, en cuatro décadas, aumentó al 400 por ciento. Este es un tema, señor Secretario, que debemos ver con la mayor madurez y sensatez, prudencia, imaginación y creatividad, para encontrar las fórmulas adecuadas y resolverlo de manera adecuada.

Concluiría esta apretada intervención por estimarlo oportuno, con un llamado al ejercicio de nuestras propias responsabilidades. Es

muy lamentable, a veces, que en los conflictos o confrontaciones de poderes, cada quien quiera sostener el mayor ejercicio de facultades o atribuciones. El diseño y el marco están en la Constitución. Nuestras facultades están perfectamente delimitadas en la Carta Fundamental. Y, en este sentido, termino evocando la frase de un estadista francés del siglo pasado, cuando decía: "El mal está en que todo el mundo quiera ser el director de la orquesta, cuando nuestra Constitución señala que cada uno de nosotros hagamos nuestra parte y nos conformemos; yo hago mi parte de Jefe de Estado, que mis ministros y los diputados hagan la suya; si sabemos jugar nos pondremos de acuerdo."

Muchas gracias.

XXXVIII. REUNIÓN INTERPARLAMENTARIA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, EN MORELIA, MICHOACÁN

Junio 20 de 1998

La operación "Casablanca" ha significado una seria afectación en las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos. Estamos muy preocupados los congresistas mexicanos de la secuencia que ha venido llevando este lamentable suceso. Y más nos preocupa cuando hemos visto y hemos estado informados, de las reacciones de algunos congresistas norteamericanos que no solamente aprueban este hecho, sino que hasta exhortan al Ejecutivo en una iniciativa que está actualmente en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, para que se continúe haciendo.

Los mexicanos no reprobamos en sí mismo el operativo "Casablanca", lo que reprobamos y lo que protestamos es la forma en que se hizo.

No estamos de acuerdo en que ingresen a nuestro territorio, autoridades de otro país a realizar actos de autoridad dentro del nuestro, sin que tengan la autorización consiguiente.

Y más nos llama la atención cuando el caso "Casablanca" implica una contradicción en la propia política interna de los Estados Unidos.

El código criminal de los Estados Unidos establece que aquellas personas que no sean ni cónsules, ni diplomáticos, que realicen un acto de autoridad sin autorización dentro del territorio norteamericano, son reos de un delito que puede ser castigado hasta con diez años de prisión.

Entonces no entendemos porqué lo que se reprueba en el sistema interno norteamericano, se pretende implantar en el territorio mexicano, sin ninguna consecuencia.

Quiero subrayar que México ni protege ni protegerá a los que cometan el lavado de dinero. Pero siempre defenderá, con toda la energía

de que pueda ser capaz, que no se viole su soberanía para que esto pueda realizarse. No estamos en contra de operativos encubiertos, toda vez que nuestra propia legislación ya los permite a partir del año de 1996, en que al expedirse la *Ley Federal del Combate a la Delincuencia Organizada*, se estableció la posibilidad de poder realizar operaciones encubiertas. Lo que no aceptamos ni podemos tolerar es que, so pretexto de exigir el cumplimiento de la norma, se esté violando la ley.

Según se ha dicho en el tribunal de Los Ángeles, que está conociendo de las responsabilidades de este caso, durante tres años estuvieron actuando en el territorio mexicano, agentes de Aduanas y del Departamento del Tesoro norteamericanos.

Esto implica la violación de una convención internacional, la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, así como la violación de tres acuerdos bilaterales firmados entre México y los Estados Unidos: el *Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia*, de 1989; el *Tratado de Cooperación entre México y los Estados Unidos sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal*, de 1987; el *Acuerdo de Cooperación Mutua pactado entre México y Estados Unidos para el intercambio de información respecto de Transacciones en Moneda realizadas a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas*, de 1994.

Igualmente se han violado dos instrumentos internacionales de carácter multilateral; la *Estrategia Hemisférica Antidrogas* de 1996 y la *Declaración Ministerial contra el Lavado de Dinero* de 1995.

Esa es la materia de nuestra protesta en el caso "Casablanca". No estamos en contra de que se persiga a los delincuentes, pero sí queremos que se haga de acuerdo con el régimen jurídico mexicano, en un auténtico respeto a su soberanía.

Por una parte, esto motivó la protesta del gobierno mexicano que hasta la fecha ni siquiera ha contestado el gobierno norteamericano, y por la otra, se presentan consideraciones ofensivas para los mexicanos como la iniciativa que presentan los congresistas norteamericanos.

Que quede muy claro, señores legisladores de los Estados Unidos: nosotros estamos inmersos en la lucha contra las drogas y el lavado de

dinero; pero no debemos ni podemos permitir ni tolerar, que so pretexto de perseguir una operación de este tipo en el territorio mexicano, no se respete la soberanía nacional, y ni siquiera los propios acuerdos suscritos por los Estados Unidos, que de acuerdo con su propia legislación, le obligan como país soberano.

En uno de los acuerdos que me permití enunciar, de una manera categórica se dice en su Artículo 1.° "Las partes cumplirán sus obligaciones derivadas del presente acuerdo, conforme a los principios de autodeterminación y no intervención en asuntos internos, igualdad jurídica y respeto a la integridad de los Estados" y además: "una parte no ejercerá en el territorio de la otra parte, competencias ni funciones que correspondan a las autoridades de esta otra parte, por su derecho interno y soberanía."

Se ha hablado de una notificación preliminar al gobierno mexicano de la operación "Casablanca". No se ha podido constatar la certeza de esto, porque se ha convertido en un dimes y diretes. Pero aún en el supuesto, sin conceder, como decimos los abogados, que se hubiera notificado, esto de ninguna manera legítima la Operación "Casablanca", porque no basta una notificación, sino en este caso ha habido una usurpación de funciones. Se han ejercido actos de autoridad que no basta que nos digan que lo van a hacer, sino es necesario que se les invista de autoridad, como lo señala la Constitución General de la República Mexicana, en su artículo 16, que establece la garantía de legalidad y que, para mayor abundamiento, es un artículo inspirado en el sistema jurídico norteamericano.

Quisiera referirme a dos principios. Uno, el principio maquiavélico de "el fin justifica los medios", y el segundo, una expresión que se utiliza mucho a nivel forense: "a confesión de parte, relevo de prueba".

En este caso, yo creo que no se puede, aunque sea por un fin muy noble, atropellarse todo un orden jurídico. "Casablanca" no es una operación accidental, sino es una operación que se hizo premeditadamente durante tres años. Quiere decir que durante tres años se estuvieron infringiendo los acuerdos bilaterales celebrados entre México y los Estados Unidos.

Si estos acuerdos no van a ser respetados hay que denunciarlos, porque internacionalmente son vinculantes y obligan a un país a respetarlos. Entonces, creo que no debemos confundir una operación accidental con una operación encubierta que se vino efectuando durante tres años y que todavía aún más es muy cuestionable en el orden jurídico mexicano, porque también fue inducida y de acuerdo con la legislación penal mexicana eso constituye un delito: inducir a la comisión de un delito.

Quiero dar una serie de cifras y datos, tratando de dejar en el ánimo de los distinguidos legisladores norteamericanos todo lo que se viene haciendo en México respecto del lavado de dinero.

Se ha argumentado de algún modo como una pretendida justificación del tema "Casablanca", que se hizo porque el gobierno mexicano no ha hecho nada al respecto.

Quiero ser puntual en este sentido en tres tipos de acciones: legislativas, administrativas y persecutorias, que se han venido realizando desde el año de 1990.

a) Dentro de las primeras, en el año de 1990 se reformó el *Código Fiscal* tipificando el delito de "lavado de dinero" como un delito de orden tributario o fiscal.

En 1993 se hicieron reformas al *Código Fiscal* y a la *Ley Aduanera*, tipificando un delito equiparable al contrabando cuando se introducen al país cantidades mayores de 20 mil dólares de los Estados Unidos, y estableciendo sanciones administrativas para quienes, portando diez mil dólares o más, no lo declaren.

En 1995 se reformaron diversas leyes financieras para establecer una correlación con este delito de lavado de dinero.

En mayo de 1996 se modificó el *Código Penal*, estableciendo el artículo 400 bis que se denomina "Operaciones con recursos de procedencia ilícita", con sanciones de 5 a 15 años y multas muy crecidas.

En noviembre de 1996 se emitió la *Ley Federal para el Combate de la Delincuencia Organizada*, que comprendió dentro de los ocho delitos que pueden constituir esta figura delictiva, el lavado de dinero, con sanciones que van hasta cuarenta y cincuenta años de prisión.

En mayo de 1997 se modificaron de nueva cuenta las leyes financieras para adaptarlas a este nuevo marco jurídico.

b) Como acciones administrativas, en 1993 se incorporó la Secretaría de Hacienda a los trabajos de la Procuraduría General de la República para coordinarse de manera adecuada en detectar las operaciones sospechosas, no solamente de las que se hicieran en efectivo hasta por diez mil dólares o más, sino también para que reportaran a la Comisión Nacional Bancaria, todas las instituciones que integran el sistema financiero mexicano, todas aquellas operaciones que pudieran resultar sospechosas.

Se aprobaron manuales que rigen en todas las instituciones de crédito, se firmó en 1997 un tratado con la República de Francia para combatir tal ilícito, y se están negociando similares tratados con los gobiernos de España, Canadá, Inglaterra y Rusia.

El gobierno mexicano ha cumplido puntualmente las recomendaciones de la OCDE, fundamentalmente respecto a su grupo denominado *Finantial Action Task Force*. México se ha incorporado al grupo EGMONT, que constituye no una investigación o persecución de carácter policiaco, sino de carácter financiero para establecer sistemas adecuados sobre el particular.

A partir de 1997 se revisaron por la Comisión Nacional Bancaria 465 informes de las instituciones financieras sobre operaciones relevantes, y se han analizado en lo que va de 1998, un millón 236 mil 703 reportes de las instituciones financieras.

c) Como acciones persecutorias, México colaboró con los Estados Unidos en el caso denominado "Operación Choza Rica", en donde estaban involucrados funcionarios bancarios del *American Express Bank International*, cumpliendo al respecto los acuerdos de cooperación celebrados entre los dos países, en donde inclusive fungieron como testigos funcionarios de la Secretaría de Hacienda mexicana. En este caso se impusieron 10 años de prisión por 17 cargos de lavado de dinero y fraude bancario y se multó a la empresa por 7 millones de dólares.

Por otra parte, de 1994 a la fecha, la Procuraduría Fiscal de la Federación ha intervenido en 264 asuntos relativos a posibles operaciones

con recursos provenientes de actividades ilícitas, debiendo decirse que 107 de ellas fueron a petición de las autoridades de los Estados Unidos, y 30 aún se siguen investigando de manera coordinada con las autoridades norteamericanas. De esos 264 asuntos, 125 han sido concluidos y 139 se encuentran en proceso; 40 asuntos han dado lugar a la presentación de 50 querellas, de las que 27 se ha ejercitado la acción penal, involucrando a 132 personas conectadas con operaciones de lavado de dinero y las 23 querellas restantes se encuentran en proceso de integración.

Debe destacarse que a diferencia del caso "Casablanca", que era de 30 y tantos millones de dólares, el monto de los asuntos correspondientes a las 50 querellas presentadas por el gobierno mexicano entre 1994 y 1998, asciende a la equivalencia de 171 millones 437 mil 50 dólares. Quede esta información sobre lo que ha hecho y lo que sigue haciendo el gobierno mexicano respecto del lavado de dinero.

Muchas gracias por su atención.

XXXIX. EL ARRAIGO Y LA LEY DE AMPARO

Octubre 1 de 1998

Señor presidente, quisiera que me permita tener 54 minutos para mi intervención, tiempo igual al que disfrutó el señor senador Rocha. No creo agotarlo, pero para no actuar con presiones de tiempo.

Bienaventurada la oportunidad, señor senador Rocha, de que como usted lo sustentó en sus dos intervenciones, al margen de criterios partidistas, volvamos por nuestros fueros en discusiones netamente jurídicas, como las que tuvimos en la Tercera Sala y en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Agradezco profundamente las palabras galanas expresadas por usted sobre mi persona y sobre nuestras relaciones de amistad y profesional, las cuales contesto en la misma línea dejando a salvo su respetable criterio jurídico, su habilidad y su dignidad profesional.

El día de hoy se han planteado en esta tribuna problemas de gran relevancia jurídica. Tocqueville decía: "…Las instituciones humanas son por su naturaleza tan imperfectas, que basta casi siempre para tratarlas de destruir el sacar todas las consecuencias negativas de sus propios principios".

Pero, tal parece que al asumirse ahora en esta ocasión y en este Senado, unas reformas que han sido producto, no tanto de un deseo de mejorar la procuración de justicia, sino de una respuesta cabal a un reclamo generalizado de la población nacional, que en las intervenciones precedentes se ha venido aquí a discutir en esta sesión, la defensa no de la sociedad, sino de los delincuentes.

Decía Hubard: "Siempre es preferible rehacer el derecho y sus instituciones que reparar una justicia rota". No podemos marginar por tanto del ámbito de esta discusión, el ambiente que se vive en esta

Nación de una lamentable inseguridad, de una deficiente procuración de justicia y de deficiencias en la administración de justicia.

Pero también se ha afirmado en esta tribuna que la solución de los problemas es operativa. Indudablemente que sí, pues tan importante como una ley es su aplicación.

No podremos desde luego resolver los grandes problemas sobre este aspecto sin una correcta operación, pero tampoco los podremos resolver si no abordamos los marcos normativos adecuados.

En la muy interesante y hábil exposición del senador Rocha al hablar de marcos operativos, sin embargo, cometió el gazapo de incluir en ellos reformas constitucionales. Pues, en qué quedamos: ¿es simplemente operativo o hay que actualizar las normas?

Es evidente, que para que los órganos operativos tengan eficiencia y eficacia se necesita que se comporten en un marco normativo preciso, correcto y seguro.

Además, señores legisladores, la responsabilidad operativa no es de los senadores de la República, ni de los legisladores; la responsabilidad operativa es de los órganos encargados de aplicar las leyes, cuya emisión sí es una responsabilidad nuestra, ya que debemos dotar a los órganos operativos de los marcos jurídicos adecuados para que tengan eficiencia y eficacia.

Una democracia no podrá ser útil a la sociedad si no obedece a la eficiencia y a la eficacia.

Empero, la eficiencia y la eficacia tienen que estar soportadas en un régimen de derecho adecuado que permita el equilibrio y la armonía que la sociedad reclama. A veces, aún animados de las mejores intenciones, se abusa de las interpretaciones jurídicas.

En un sentido humorístico, si ustedes lo quieren ver así, me permitiría citar al respecto una expresión de un ilustre abogado granadino en un Congreso parlamentario celebrado en Madrid, España. Decía así el jurista Agustín Ruiz Robledo, en fechas muy recientes, en el año de 1994, refiriéndose a *Los viajes de Gulliver* [a lo mejor las nuevas generaciones ni siquiera están enterradas de quién fue Gulliver, pero para los

que peinamos canas y no de adorno, fue un estímulo y el alimento de muchas de las andanzas de nuestra niñez]: "Don Lemuel Gulliver, el infatigable viajero de nuestra infancia y el crítico implacable del siglo XVIII, consideraba, que uno de los rasgos fundamentales de un Estado justo, era el de tener pocas leyes claras y entendibles por el común de los ciudadanos". Casi dos siglos antes Tomás Moro, había llegado a la misma conclusión para su isla utópica. Y dos siglos y medio después, hoy día, mantenemos similar opinión, sobre la necesidad de lograr un ordenamiento normativo a tamaño humano.Jonathan Swift explicaba el ordenamiento jurídico del país de Brobdingnag —país de los gigantes— con las siguientes palabras: "En aquel país ninguna ley debe tener más palabras que letras el alfabeto, que cuenta sólo con 22. Aunque, a decir verdad, pocas llegan a alcanzar tales límites. Están redactadas en los términos más claros y sencillos, y aquella gente no es tan viva, como para descubrir en ellos más de una interpretación. Y es un crimen, que se paga con la muerte escribir un comentario sobre alguna ley".

Ahora bien, ¿a qué reflexiones nos llevan estos comentarios señores senadores?, a que tal vez, en el ámbito de la aplicación de las leyes, son demasiadas las interpretaciones, y alimentan cada vez más, esa expresión que dice: que en lo jurídico todo es opinable, lo que afecta la certidumbre y la seguridad jurídicas.

Así, desde la creación o generación de las normas, hasta su aplicación, y más aún, en su interpretación, se ha acudido inclusive a recurrentes abusos de que órganos legislativos pretendan interpretar las leyes, abandonando el principio de congruencia constitucional que solamente le otorga tal facultad al Poder Judicial de la Federación. Es la Suprema Corte de Justicia el máxime y único intérprete adecuado. En el momento en que todos, aún dentro de una interpretación muy privativa y personal, tratemos de hacer obligatorios nuestros criterios de interpretación de la ley a los demás, estaremos manifiestamente transgrediendo el orden constitucional mexicano.

No es más que la Suprema Corte de Justicia, el órgano a quien le toca la interpretación obligatoria de la ley, por mandato de la Constitución.

Es cierto que los legisladores tenemos la facultad de interpretar las leyes en lo que la doctrina y la Constitución señalan, como la interpretación auténtica. Pero esto sólo debe suceder en el momento de expedirse la ley, no una vez expedida, y aplicada, pues en tal ocasión el órgano legislativo que pretenda interpretarla, con efectos obligatorios, desorbita sus atribuciones, pues ya la facultad de hacerlo le corresponde a otro Poder.

Pero que bueno, que ahora, nos encontramos en este interesante debate jurídico, y vamos a tratar de referirnos a los diferentes criterios que se vinieron manejando aquí en la tribuna, primero por el senador Aguilar Zínser y después por el senador Rocha.

De la exposición del señor senador Aguilar, sacaría algunas afirmaciones. Dice que el problema no está en la norma ¿volvemos a lo operativo? Y cuando la operatividad está basada en norma equivocada, ¿en dónde está el problema? ¿En la norma? ¿O en el que se defiende sosteniendo, yo solamente estoy aplicando la ley?

Aquí debemos advertir, basados en el principio aristotélico de la equidad, del criterio corrector de la ley. Cuando la ley es deficiente, tenemos que corregir la ley; cuando la ley es omisa, tenemos que suplir la laguna; cuando la ley no prevé de manera precisa y clara las cosas, tenemos que corregir la ley.

Este es el proceso de cambio y de modificación de las leyes, que desde las sabias especulaciones jurídicas de Santo Tomás de Aquino y de Montesquieu, justificaban la necesidad de corregir las leyes, cuando resultan inadecuadas para el comportamiento social.

Se dice, por el senador Aguilar Zínser, que el texto de estas reformas, nulifica el amparo contra la orden de aprehensión. No creo advertir en ninguna de las partes de las modificaciones que se proponen a los artículos de la *Ley de Amparo*, que se diga que no procede el amparo contra la orden de aprehensión. Se regulan, sí, situaciones que previenen el uso inmoderado del amparo (que aunque hubiera dicho el senador Rocha que no se abusa del amparo; lo cierto es que es un concepto generalizado entre tirios y troyanos, de que sí se abusa de este juicio),

para prevenir la aplicación correcta, inmediata y justa de las leyes en el campo de la administración de justicia.

Podríamos citar numerosos casos de esta práctica judicial indebida. E inclusive, aunque entraré en detalle a las observaciones del senador Rocha, podríamos sostener, que el juicio de amparo, por este abuso que se ha venido cometiendo, ha restado credibilidad a una institución de excelencia y de factura netamente mexicana.

Aquella frescura de Crescencio Rejón; aquella madurez de Mariano Otero, y aquella excelencia de Ignacio Vallarta, han quedado superadas por prácticas incorrectas, alimentadas más que nada, en muchos casos, por mezquinos y turbios intereses.

Entraré a los temas que fue analizando el senador Rocha, los que contienen diversas afirmaciones.

En primer término, parece que el senador Rocha se opone a la prisión preventiva, y la considera como un atentado a la libertad. Señores, ésta existe desde tiempos remotos, como una necesidad jurídica indispensable y se han convocado, inclusive, Congresos Internacionales, para discutir si debe existir o no. Más aún, el ilustre Marqués de Beccaria, en su *Tratado de Humanización de las Penas* y la justifica con base en el principio tomista del mal menor.

Se decía de casos verdaderamente notorios, en donde después de largas prisiones preventivas, y después de sentencias absolutorias, viene una disculpa del Estado: ¡perdone usted!

Pero lo que no se dijo, es que esas prisiones preventivas son alargadas muchas veces por prácticas indebidas de defensa y por maniobras de los abogados, y un proceso que constitucionalmente debe durar nada más un año, llega a cinco y a seis años.

Por otra parte, ya que planteó el señor Salvador Rocha, las inconveniencias a su juicio de la prisión preventiva, por qué no ha planteado o la plantea en lo futuro, lo que ya discutiremos en su caso y oportunidad, la derogación o la modificación del artículo 18 de la Constitución, que desde su primer párrafo habla de prisión preventiva o la fracción X del artículo 20 constitucional que también la establece

como una regulación propia del orden jurídico mexicano. La prisión preventiva tiene la existencia constitucional y sustento legal, y aunque puedan existir circunstancias fácticas que la puedan adulterar en algunos casos y hasta hacerla probablemente injusta, cumple una finalidad ante la sociedad.

¿Qué podría pensarse, si se suprime la prisión preventiva y un proceso durara diez años? Que, en esta eventualidad, ante el abuso de medios impugnativos y de tácticas incorrectas de defensores, si estuviera alargándose un proceso de diez años sin la existencia de una necesaria prisión preventiva, cuando se dé la emisión de la sentencia, ya hasta la sociedad y posiblemente hasta los ofendidos olvidaron el agravio causado por el presunto delincuente.

La prisión preventiva tiene filosofía, sustento y base. Y no hay, cuando menos no los he encontrado entre los grandes penalistas, autores que se pronuncien en contra de esta medida, que se considera como un mal menor, pero necesario en toda sociedad.

¿Pero a qué vienen todas estas argumentaciones sobre la prisión preventiva en esta intervención?, pues a una "vinculación sofística", que se está pretendiendo hacer entre el arraigo y la prisión preventiva.

El arraigo no es prisión, el arraigo es una medida preventiva, es una medida de seguridad y existe en materia civil, existe en materia penal y existe en otras disciplinas del derecho tales como la laboral y la administrativa. ¿Cuál es la finalidad del arraigo?

Arraigo viene de raíz, es donde se debe permanecer para contestar a un procedimiento judicial. Es muy antigua esta institución, y es muy antigua tanto en lo civil como en lo penal.

Mencionaré las voces de un diccionario muy conocido por todos ustedes, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia* de don Joaquín Escriche, gran jurista español que sirvió de base, modelo y conformación de los principios jurídicos de esta Nación, en una edición ya póstuma de su autor, edición en París del año de 1851.

Con un poco de su paciencia y de su tolerancia, leeré solamente dos voces relacionadas con esta figura jurídica, que ahora se pretende

sostener en esta tribuna, que estamos descubriendo el mar Mediterráneo, tratando de constituir como figura delictiva a lo que existe desde hace más de 400 años en el Derecho Español, que fue motivador de todo nuestro derecho.

"*Arraigar.* El que tiene posesiones o bienes raíces. Al arraigado que denuncie o acuse criminalmente algún atentado que se haya cometido contra su persona, honra o propiedad, se le debe administrar toda la justicia que el caso requiera, y sin obligarle a asegurar confianzas las resultas del juicio; pero si apareciere haberse quedado, dejado sin fundamento, tendrá que pagar después del juicio todos los derechos que se hubiesen devengado y las demás costas".

"El arraigado que fuese demandado por deuda o por delito —señores estamos hablando de 1851—que no sea digno de pena corporal, no está obligado a dar fiador que responda de las resultas del juicio, ni debe ser puesto en la cárcel".

Y cita todavía Escriche: "Ley Segunda, Título Tercero; Ley Primera, Título Quinto; Ley Quinta, Título Octavo; Ley Cuarta Título Tercero, del Fuero Real del año de 1255; Ley 66 del Estilo del año de 1310, que son las principales Leyes que constituyen los antecedentes de la legislación mexicana; y Ley 41, Título Segundo, Partida Tercera del *Código de las Siete Partidas,* el gran instrumento jurídico de Alfonso "El Sabio" del año de 1263.

¡Cómo pretendemos decir que, constituir una figura delictiva sobre el arraigo en el año casi 2001, es una innovación arbitraria del derecho, cuando que tiene orígenes tan remotos!

"*Arraigar.* Asegurar la responsabilidad o las resultas del juicio. Arraigarse el juicio, como suele decirse, hipotecando u obligando el demandado bienes equivalentes a la cantidad que se le pide o presentando prendas por igual suma; no siempre ha de mandarse que se arraigue en el juicio sino cuando hay peligro de que quede ilusoriado con perjuicio del actor o demandante"

Este es el objetivo del arraigo, esta es la base filosófica, esta es la base histórica de más de 500 años, en la cual nuestros Códigos

incurrieron en lamentables omisiones, porque no lo establecieron, hasta ahora que se pretende regular, y quedan los derechos de los ofendidos en un 99 por ciento ilusorios por la falta de arraigo y de esta medida que busca la aplicación de la justicia.

Si el reo demandado, no arraiga el juicio por no tener bienes, ni encontrar fiador, puede ser puesto en la cárcel. Libro del Fuero Real y comentarios de las "Leyes del Toro", del año de 1505 expedidas en la época de los Reyes Católicos.

¡Cómo es posible que se diga ahora que el quebranto del arraigo trae cárcel se considere totalmente contrario a la esencia de la administración de justicia, cuando que es un instrumento ad hoc para poderla lograr!

No estamos inventando el "hilo negro", señores legisladores. Lo único que estamos pretendiendo, es actualizar nuestra legislación en lagunas que se encontraban y que siguen encontrándose permanentes. Pero además hay otras tres consideraciones sobre esta figura.

La primera, que se ha criticado aquí en la tribuna, "arraigo domiciliar", y dice: "el domicilio particular". Señor senador, ¿en dónde se dice cuál es el domicilio?, en el Código Civil, que establece cuál es el domicilio de una persona, y contempla tres casos.

Y al calificar la propuesta legal, de "arraigo domiciliario", lo está vinculando precisamente con el concepto legal del domicilio. No tiene por qué pretenderse en el Código penal, establecer definiciones que son obvias, ciertas y seguras en la legislación vigente.

Arraigo domiciliario. Sabemos de personas que viven en hoteles, señor senador. Hubo un gobernador de una entidad federativa que cerró la casa de gobierno y vivía en un hotel. No mencionaremos nombres, pero está en el ambiente de todos ustedes a qué figura me refiero, si no tenía casa particular, desde el concepto que se ha sostenido aquí, ese señor no podía ser arraigado. Por favor, contemplemos los supuestos normativos con la integridad que les corresponde para conducir no a la interpretación prohibida de Brobdingang de Gulliver, sino a una interpretación correcta dentro de nuestro derecho, para una aplicación clara y precisa.

El segundo concepto sobre el arraigo, en relación con el cual se menciona que implica una violación a la presunción de inocencia; ¡caramba!, no veo cuál antecedente sea de este consecuente. ¿En dónde está el atropello de la lógica aquí? Por qué se puede afirmar que un arraigo implica ya una culpabilidad, de ninguna manera, es una medida preventiva, interpretarlo en ese sentido también cuando se decreta un arraigo civil, quiere decir que el señor debe ser condenado en el juicio civil; es una medida preventiva como tantas medidas de aseguramiento, que la distinta legislación, y que ustedes conocen perfectamente bien, y que fue materia de discusiones en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuando abordamos la interpretación del artículo 40 del *Código Penal*, al hablar del aseguramiento de los bienes que vienen o que provienen de los delitos sobre el particular.

Allí hicimos un análisis exhaustivo de todas las medidas preventivas que existen en la legislación administrativa, en la legislación penal, en la legislación civil, en la legislación laboral, en la legislación fiscal, en la legislación agraria, etcétera; ¿debemos proscribir las medidas preventivas? ¿Debemos evitar los medios de aseguramiento? ¿Y debemos entonces dejar en la incertidumbre la aplicación de la legislación? Se hablaba de medios operativos, entonces demos los marcos normativos para que los medios operativos sean eficientes, y no confundamos la gimnasia con la magnesia, una cosa puede ser la irresponsabilidad de un órgano encargado de procurar justicia, y otra cosa es la ausencia de una norma que le permita actuar de manera correcta y adecuada.

"Toda vía hay jueces en Berlín", decía la famosa expresión del molinero que peleó contra Federico de Prusia; todavía debemos confiar en el ser humano, y no incurrir en el sofisma más socorrido de la inducción, que es la falsa generalización, por uno pagan todos, por 10 pagan diez mil. Tenemos que prever todas estas cosas con marcos jurídicos, congruentes y adecuados.

En tercer lugar, no estamos en la violación de ningún pacto internacional, sino estamos en el cumplimiento y en la sabia orientación de nuestra Constitución General de la República. Y no podemos ni debemos hacer prevalecer tratados de ninguna índole, con quien se

hubiesen celebrado, si el tratado no está de acuerdo con la Constitución General de la República, y ese es el sentido de la supremacía legislativa que establece el 133 constitucional.

La suprema ley es la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales, celebrados de acuerdo con la Constitución, y si aquí estamos acudiendo a una medida que la Constitución permite, aun cuando fuere en contrario, (pues no acepto la violación del Pacto de San José, ni lo de la Corte Interamericana, que es para otro tipo de cosas), ni tampoco se puede cuestionar al Poder Legislativo Mexicano por aprobar una medida de esta, como si fuera violatoria de un pacto internacional.

Se dice que no hay responsabilidad en quien quebranta un arraigo, y se pone como metáfora la evasión de un preso. Señores, la lógica formal nos dice siempre que la metáfora es un sofisma, es un sofisma de ilustración, pero no es un sofisma de precisión, ni menos de conclusión ni de definición.

Y por otra parte, señor senador, le remito a la lectura del 154 del *Código Penal*, que establece el delito de evasión de presos, y la responsabilidad del preso, cuando actúa de manera concertada, está condicionado, de acuerdo, y debe presentarse una iniciativa para ampliar esta situación, porque no parece correcto que deba prevalecer esa "lenidad", que alimenta la impunidad.

Convenimos, de acuerdo en lo que aprobamos en la mañana, sobre las reformas constitucionales, y marginamos el artículo 20 de la Constitución, en lo que impropiamente se ha dado en llamar evasión de presos, pero que todos lo sabemos, ha constituido una irregular defensa para sustraerse de la acción de la justicia, sin ninguna sanción, y esperar la prescripción en el extranjero, en Timbuktú, como usted decía, o en alguna otra parte para que la sociedad se tranquilice y venga a decir, ya no soy responsable, porque está prescrito. Moralmente no lo es. ¿La prescripción abarca la ética? No es más que un principio de seguridad jurídica.

Hay otras dos consideraciones adicionales sobre el arraigo. Si legislamos sobre el arraigo, si establecemos la figura jurídica del arraigo

y no le ponemos sanción, ¿ante qué estamos, señores senadores? Ante lo que se ha llamado la norma imperfecta. Una orden, y una ley es una orden, una ley es una regla de conducta que postula un deber, decía el ilustrísimo don Eduardo García Máynez, si no tiene sanción no es norma jurídica. Podrá ser convencional, social, hasta familiar, pero la norma para que sea jurídica, necesita tener la sanción.

Si establecemos el arraigo como una simple recomendación para que cada quien la cumpla o no la cumpla, de acuerdo con su libre albedrío, no se cumpliría la finalidad y se burlaría la acción del tribunal que la decrete y la petición fundamentada del Ministerio Público que la solicite. Para que sea norma jurídica requiere sanción.

Y, por otra parte, vamos a la incongruencia que tradicionalmente se ha dado en nuestro *Código Penal*, se castiga, si ustedes quieren, levemente, pero con sanción, la desobediencia de un mandato de autoridad del Ejecutivo, de los delitos cometidos contra la administración pública, y no se castiga o se pretende que no se castigue la violación a una orden judicial, que ya está interviniendo en el conflicto, que está tratando de dirimir la controversia del orden legal quebrantado. Por mayoría de razón, se justifica el crear la figura, para establecer la existencia de una sanción ante su incumplimiento; de otra manera se quedaría en una expresión romántica, si se me permite la frase, que no tendría ninguna utilidad de ninguna especie en el orden jurídico mexicano.

Se critica el delito autónomo del 240 bis en su penúltimo párrafo. Los que de alguna manera hemos estado vinculados con la aplicación del derecho, ya por la vía jurisdiccional, unas veces como postulantes y otras desde la alta tribuna de la Suprema Corte de Justicia, debemos reconocer que a veces las definiciones son enigmas de los problemas jurídicos, porque establecen o ambigüedad o casuismo, pues comúnmente una definición categórica, viene a dejar fuera del campo de su regulación los múltiples supuestos que se pueden dar en la realidad.

Es cierto, y debemos enfatizarlo, que no debemos acudir a la analogía por razones principales de seguridad jurídica, por lo que resulta oportuno citar la regla de derecho que rige y que puntualiza *nula penae, sine legae*, *nula delictae sine legae*; principio que se encuentra establecido

en el artículo 23 constitucional, como garantía de que nadie puede ser juzgado, como lo ordena también el artículo 14 en su último párrafo, más que por los delitos específicamente precisados en Ley expedida con anterioridad a los hechos y exactamente aplicable al caso.

Pero, volviendo a los inconvenientes de una definición sobre el particular, muchas veces caemos en lo que ya desde el viejo derecho romano sostenía Ulpiano cuando decía: *omnia definitio in jus periculum est* (toda definición en el derecho es peligrosa). Basta por tanto para cumplir con los objetivos de la justicia, sin que tenga que acudirse a definiciones riesgosas, con que se mencionen los supuestos, que el lenguaje sea llano y exacto, para que pueda considerarse tipificada correctamente a una figura delictiva.

Se criticó y hasta se presentó por escrito una propuesta de modificación al 194. Creo, señor Salvador Rocha que no la leyó bien, porque tiene además de su redacción existente, la letra "y", que no es una simple palabra, se trata de una conjunción copulativa y como conjunción copulativa, está indicando que es esto más esto y esto, no esto o esto. La "o" es disyuntiva, la "y" es copulativa, y eso lo está agregando el precepto. Pero además tiene otro agregado el texto del artículo 194 en su último párrafo, el que cambia su redacción, remitiendo a todo el contenido del artículo 194 y no solo a una de sus fracciones.

Luego no estamos ante una situación de sólo estar repitiendo una ley que está vigente, porque la reforma que se plantea lleva dos propuestas o modificaciones. Debe decirse que la Suprema Corte siempre ha sido muy precisa sobre la interpretación de la "y" en los textos legales, sobre el uso de la cópula conjuntiva para distinguirla cuando el texto no tiene nada, lo que claramente está indicando que no debe acudirse a una disyuntiva, pues si así fuera en vez de la "y" hubiera utilizado la "o" y en su caso agregaría a cuál situación jurídica se pudiera referir.

Respecto a las reformas que se proponen al juicio de amparo en cuanto a los supuestos de impugnación contra órdenes de aprehensión, se han hecho diversas afirmaciones. Así se ha hablado de la supresión del amparo, se dijo sobre ingenuidad, preparación incorrecta de los abogados, mayor número de prófugos se afirmó sobre la agudización

de la diferente justicia entre pobres y ricos, y más aún, se habló hasta de una supuesta violación al artículo 107 constitucional que establece los supuestos de la procedencia del juicio de amparo y las reglas básicas sobre la suspensión.

Creo sinceramente que en esta tribuna se han magnificado algunas cosas y se han deformado algunos conceptos.

El juicio de amparo es un juicio por excelencia, pero no es una panacea jurídica; el juicio de amparo puede intentarse y procede su interposición en los casos específicos que señalan la Constitución y la *Ley de Amparo*.

Pero no confundamos, señores legisladores, tres cosas distintas, no confundamos la técnica del juicio de amparo con la técnica del incidente de suspensión y la técnica del proceso penal. Son tres cosas diferentes, que pueden estar de alguna manera conectadas con la interposición y trámite de una demanda de garantías en la cual se reclame una orden de aprehensión, pero que ni pueden ni deben confundirse, pues llevaría a auténticos despropósitos.

Entremos en materia: las disposiciones que ahora se pretenden reformar, casi no sufrieron modificaciones desde la última Ley de amparo que hoy por hoy nos rige, que es la de 1935, pero hubo una reforma en tiempos recientes que vino a generar grandes confusiones en el ámbito de la aplicación jurídica, al grado de que existen numerosas incongruencias y contradicciones entre los jueces de distrito y los tribunales colegiados de circuito, sobre cómo debe interpretarse la medida suspensional a partir de dichas reformas.

Se ha pretendido sostener, de manera tendenciosa en esta tribuna que, porque cesa la suspensión, cesa el amparo. Esto es inexacto, pues son dos cosas diferentes, señores legisladores. La suspensión es una medida preventiva del juicio de garantías que trata de conservar dos situaciones, la materia del amparo, por un lado, y la protección de la garantía alegada, hasta en tanto no resuelva el fondo del juicio. Esto ha dado lugar, a lo que se llama en lenguaje forense, al expediente principal, que es donde se resuelve el fondo del amparo y al expediente incidental

que es donde se resuelve sobre la suspensión, en el entendido que tales expedientes se resuelven separadamente.

Desde que se concibió esta situación, en las leyes reguladores del amparo, la de 1861, la de 1869, la de 1882, el *Código de Procedimientos Federales* de 1897, el *Código Federal de Procedimientos Civiles* del año de 1909, la *Ley de Amparo* de 1919 y la ley vigente de 1935, se estableció la técnica muy clara del juicio de amparo, y que cuando sobreviene una causa de improcedencia durante su tramitación, debe ser sobreseído, porque su continuación puede implicar atentados a la seguridad jurídica.

Por otra parte, en cuanto a la suspensión, se ha establecido que no suspende el procedimiento porque éste se considera de orden público. Por lo que hace a la libertad, la suspensión sólo deja a disposición del juez federal, que tiene que conocer el amparo, el aspecto de su libertad, pero cuando cambia la situación jurídica, como suele suceder al decretarse un auto de formal prisión, el amparo solicitado en contra de la orden de aprehensión previa, se debe sobreseer, porque entonces coexistirían dos instancias judiciales al mismo tiempo, una por la técnica constitucional y otro por la técnica procesal en el proceso penal que se encuentre en instrucción.

¿Es acaso esto una supresión del amparo? ¿En dónde se está estableciendo la supresión del amparo?, y ¿En dónde se está restringiendo la bondad de este hermoso juicio de defensa personal? Debe decirse que solamente se está corrigiendo una antinomia que se generó con la reforma anterior, que vino a afectar la precisión de los conceptos jurídicos de esta extraordinaria y elegante defensa judicial.

No se está restringiendo de ninguna manera, y no puede restringir lo que concreta y precisa. Lo único que se está evitando es la chicana, el artificio y el abuso del juicio de amparo, esto último que protestan en la calle los mexicanos y que hasta peyorativamente lo vemos reflejado en caricaturas. Así se ha ilustrado en los periódicos: "Comete un delito y pide un amparo, pues no te pueden detener".

Señores, no confundamos la gimnasia con la magnesia. Una cosa es la técnica del juicio en sus dos grandes vías: la incidental y la principal; y otra cosa es el proceso penal.

Que queda, dicen algunos, en posición demagógica, al sobreseerse el amparo, la violación irreparable de una disposición constitucional.

Lo niego y no es exacto; el efecto del sobreseimiento en un juicio de amparo es como si no se hubiese interpuesto. Y la responsabilidad en que hubiesen incurrido los que hubiesen violado las normas al girar una orden de aprehensión, al falsear documentos, o alterar procedimientos, se encuentra viva y pueden ser perseguidos con fundamento en las leyes de responsabilidades y en las disposiciones concretas, si es el caso, de las facultades y procedimientos del Poder Judicial Federal.

¿Qué exista la violación?, puede ser. Pero lo único que no hay en el amparo sobreseído es una decisión de fondo sobre el particular; pero aún más, esas violaciones pueden ser alegadas de nuevo en las 72 horas para la definición de la situación jurídica con el auto de formal prisión; y el auto de formal prisión puede ser a su vez impugnado en la vía de amparo o en la vía de la apelación.

Uno de los argumentos que se pueden invocar y que de suyo se han invocado, y muchos de ellos han prosperado es que, al iniciarse el proceso con la orden de aprehensión, se violaron manifiestamente el artículo 16 constitucional y disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable.

No hay irresponsabilidad al respecto ni la pretende sancionar esta reforma, como tampoco la ha sancionado la *Ley de Amparo* en toda su vigencia. Por eso se llaman las autoridades enjuiciadas en el amparo autoridades responsables, porque tienen que responder, y se han dado casos en juicios de orden civil, independientemente de responsabilidades administrativas, en los que se ha llegado hasta la Suprema Corte de Justicia, la que ha condenado a pagar indemnizaciones por violación a la garantía de audiencia alegada en juicio de amparo. Recuérdese el caso histórico, que se conoce con el nombre de los "Conejos" aquí en el Distrito Federal, en el que fueron condenadas las autoridades del Departamento del Distrito Federal a pagar crecidas indemnizaciones por haber clausurado una factoría de conejos que elaboraban enzimas, en cuyo caso, a pesar de algunos comentarios negativos por su funcionamiento, enclavado en una colonia residencial, fue clausurada la factoría sin el

respeto a la garantía de audiencia que consagra la Constitución General de la República.

En resumen, los propósitos de esta iniciativa ya dictaminada van en línea de congruencia con los reclamos de la sociedad y, por tanto, señores legisladores, pido un voto aprobatorio para la misma.

Muchas gracias.

XL. DEFENSA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Octubre 13 de 1998

Con la venia de la presidencia: No pretendo polemizar con el preopinante, sino sólo quisiera hacer algunas precisiones en relación con su intervención, pues no me queda claro a qué vino a esta tribuna a comentar un fallo de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si es para que lo cuestione el Senado, debo decir que el Senado carece de facultades para cuestionar un fallo del más alto Tribunal de la República.

Si es para pretender que se instruya un juicio político en contra de ocho ministros de la Suprema Corte de Justicia, cabe aclararle que el Senado de la República no es el órgano adecuado para recibir una instancia de esa índole, la que debe de hacerse, en dado caso, ante la Honorable Cámara de Diputados como lo establecen la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Si lo que pretende, es que el Senado de la República conmine al presidente de la H. Suprema Corte de Justicia para que haga un pronunciamiento sobre los temas que se señalaron en la tribuna, carece igual y totalmente de base, pues el Senado de la República no puede conminar al Titular de otro poder, al margen de sus facultades constitucionales.

Debe quedar muy claro, señores legisladores, qué es lo que sucedió con esta resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A saber, el más Alto Tribunal, en uso de las facultades que le otorga la *Ley de Amparo*, intervino en la definición de un criterio en donde existía una contradicción de tesis entre tribunales colegiados de circuito sobre la interpretación de las legislaciones civil y mercantil

mexicanas, en lo tocante a una figura jurídica que proviene desde el viejo Derecho Romano, y que se llamaba, y así aún se le identifica en algunas legislaciones extranjeras, con el nombre de "anatocismo"; figura jurídica que no es, como se ha pretendido sostener, que se trate de un vocablo que encierra un anglicanismo, sino que es un arcaísmo, porque viene del antiguo griego "anatocismos" que quiere decir: encima de intereses.

No pretendo debatir, porque tampoco nos corresponde hacerlo en este Senado, esta figura jurídica ni en esta tribuna ni en este momento, sino lo que únicamente quiero precisar es que no es válido hacer acusaciones desde la tribuna del Senado de la República sobre hechos que no están demostrados de ninguna manera, ni tampoco establecer falsas inferencias de situaciones que no tienen relación una con la otra.

Bien es cierto que forma parte de nuestra libertad, el derecho de discrepar, que forma parte de nuestra libertad el derecho de disentir y de opinar, pero también lo es que no forma parte ni de nuestra libertad ni de nuestro derecho el hacer imputaciones que ofendan y lastimen la dignidad y respetabilidad de funcionarios de la Federación.

Nuestra libertad para opinar es un derecho legítimo; el abuso de esta libertad haciendo imputaciones calumniosas es ilegal e ilegítimo; y no debe usarse la tribuna del Senado de la República para denostar ni para escarnecer la respetabilidad y la honorabilidad de dignísimos funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

Hagamos un breve análisis sobre los hechos que se imputan y sobre las circunstancias que se mencionan en la intervención que se replica.

Primera consideración: el preopinante dijo: "que con fundamento en el artículo 131 reclamaba juicio político", aunque no dijo 131 de que ¿de la Constitución? ¿De la *Ley de Amparo*? ¿De la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*? Debo entender que quiso referirse al 131 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* el que va enumerando cuáles son las causas de responsabilidad de los ministros, magistrados y jueces en el ámbito federal y particularmente de todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Pero resulta que el artículo 131 no es aplicable al juicio político; este precepto solamente enumera diferentes causas de responsabilidad,

pero en el ámbito interno y orgánico de la administración de justicia federal. Por vía de ilustración podría mencionarse que sería aplicable sobre el particular otro artículo de la misma *Ley Orgánica* que se refiere específicamente a los casos de responsabilidad de los ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este otro numeral es el 136, el cual establece tres párrafos para situaciones diferentes, y el último, que se refiere exclusivamente a los Ministros de la Suprema Corte, dice textualmente: "Tratándose de los Ministros, la destitución sólo procederá en los casos a que se refiere el artículo 101 y el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las fracciones XI, XIII y XV a XVII del artículo 47 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*".

No voy a cansarlos leyéndoles todas las fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, ni leyéndoles ni el artículo 101 ni los siete artículos que comprende el Título IV de la Constitución General de la República.

Únicamente por exclusión, los remito a ustedes, como calificados legisladores, a su lectura personal para demostrar que en ninguna de las fracciones y en ninguno de esos preceptos se encuadra la situación que indebidamente se vino a afirmar en esta tribuna.

Segunda consideración, y éstas, vuelvo a repetirlo, no van por la línea ni de una polémica ni de un debate, sino van con el propósito de rescatar la dignidad y la respetabilidad del más alto Tribunal de la República.

Podré en lo personal, como lo he sostenido en algunas ocasiones ante los medios de información, no coincidir con la interpretación en el caso cuestionado por parte de una mayoría de los señores Ministros de la Suprema Corte; pero de ninguna manera me atrevería a sostener que ese criterio de interpretación obedezca a situaciones torcidas, mezquinas, indignas o no respetables.

Vuelvo a la situación antes mencionada que demuestra los atropellos a la lógica y al derecho que se han venido a afirmar aquí en la tribuna de este Senado.

La Suprema Corte de Justicia, como órgano colegiado de instancia superior, definió una contradicción de tesis; no es imputable ni a mí ni a nadie que siendo temas de alta técnica jurídica no estén al alcance de criterios desinformados y que se pretenda utilizar como bandería de intereses de índole política.

¿Cuál es la función de la definición de una contradicción de tesis? El principio de la certidumbre jurídica, porque ya existían criterios de tribunales colegiados de circuito en contradicción respecto de la interpretación de diversas situaciones jurídicas.

Consecuentemente, contra lo que se pretende sostener en esta tribuna ahora y en estos momentos, la Suprema Corte de Justicia no falló un asunto en lo particular.

No resolvió un litigio entre Juan y Pedro, o traducido al lenguaje que se viene utilizando, no resolvió un litigio entre los bancos y los deudores. Lo que resolvió la Suprema Corte fue cuál criterio debía prevalecer al interpretar las normas jurídicas en aparente confrontación; código civil, código de comercio, legislación bancaria, etcétera.

Fue un criterio de legalidad, fue una interpretación jurídica; pero algo que no debemos olvidar, no fue entre partes contendientes o litigantes; las partes en conflicto en una controversia de contradicción de tesis jurisprudenciales, si se me permite la expresión, no son los litigantes que acuden a solicitar justicia, son los tribunales que sostuvieron un criterio por un lado y los que sostuvieron un criterio por otro, sobre un mismo tema.

Esto, señores legisladores, que aparentemente sólo es una situación de carácter técnico, sin embargo, para el caso que se analiza, tiene una gran trascendencia, porque los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar un criterio netamente jurídico, no están ubicados ni pueden estarlo, en causas de impedimento personal como ahora incorrecta e injustamente se pretende establecer.

Así lo resolvieron previamente los propios Ministros de la Suprema Corte, dadas las circunstancias que precedieron a su definitiva decisión, que ninguno de ellos se podía excusar; con otra circunstancia relevante, que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no

le permite a los Ministros del Pleno del Alto Tribunal abstenerse de votar; tienen la obligación de hacerlo y de expresar su criterio de manera ineluctable en todo fallo.

Consecuentemente con esto, desde el punto de vista genérico, si no había en esa controversia partes en pugna, ya que los que estaban en pugna eran los tribunales que habían sustentado los criterios, ¿cómo puede ahora sostenerse, con el más mínimo asombro de aparente legalidad, que los Ministros de la Corte estaban en causas de impedimento? Y por dos razones baladíes: una, que porque habían sido consejeros de instituciones de crédito; y otra, que porque había una circular de tres o cuatro años antes en donde se hablaba de una negociación con el BANCO BITAL.

Desde este último punto de vista, los Ministros de la Suprema Corte, no son seres etéreos, sino son seres humanos, con todos los problemas que tienen todos los seres humanos y por ende pueden ser sujetos de crédito, y también arrendatarios y causantes de impuestos.

Por tanto, si se discute un problema de créditos, inquilinarios o impositivos, desde el punto que ahora se pretende sostener, deben declarase impedidos, lo que resulta inadmisible por absurdo.

Un nuevo ejemplo, si se discute en la Suprema Corte la posible inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuanto a aquellos son sujetos del impuesto sobre la renta, deben declararse impedidos, y así al infinito. Absurdo, y como decía Sancho Panza, de toda absurdidad.

Señores, esto ni puede ni debe ser el alcance del impedimento personal, que se ha dado en llamar la incompetencia subjetiva, que pueda afectar la nota consubstancial de la función jurisdiccional, que es la imparcialidad.

En el caso, ya se dijo y se repite, ni siquiera los Ministros tenían a su cargo dirimir una controversia como las citadas en los párrafos anteriores, estaban resolviendo un problema estrictamente jurídico y no tenía nada que ver para el caso, si eran o no sujetos de crédito de instituciones crediticias.

Por otra parte, tampoco se ha probado ni se pueda probar, en mi opinión y a mi criterio, que los señores Ministros de la Corte estuvieran fallando a favor de BITAL, que no era parte específica de la contradicción de tesis, y tampoco se puede probar que los Ministros de la Corte eran sujetos de crédito de BITAL, pues la circular que se menciona era para todo el personal del Poder Judicial; y no fue más que una negociación de créditos que venían originados desde hacía muchos años en la Suprema Corte de Justicia y en toda la estructura del Poder Judicial; para secretarios, jueces, actuarios, magistrados; y dudo que algún Ministro hubiera tenido o tenga actualmente un crédito personal de BITAL.

¿Cómo puede hablarse entonces de un impedimento de carácter subjetivo?

¿Cómo puede hablarse de que tenían que excusarse porque diez o quince años antes, alguno de ellos fue consejero de una institución de crédito? Esto, por su propia naturaleza, carece de todo peso y de todo sustento legal.

Se habla de que recibieron OBSEQUIOS, de que recibieron DINERO, —así, con mayúsculas—. Por favor, señores legisladores, cuando tiremos la piedra, que tengamos la seguridad de lo que estamos diciendo.

No debe ejercerse el derecho de disidencia en función de un derecho inexistente a la calumnia y a la injuria. Tenemos que probar los hechos. Pero no aquí, señor senador preopinante, sino en el juicio político que usted denunciaba y en la Cámara de Diputados.

No utilicemos aquí esta tribuna para actos protagónicos y de otra índole, No es serio. No afrentemos a las instituciones con denostaciones e imputaciones falsas, discrepemos en todo el orden que podamos de acuerdo a nuestra libertad de opinión, sobre un fallo inapelable del más alto Tribunal de la República. Pero no hagamos de ello un instrumento y un arma de otra índole que puedan dejar en evidencia la dignidad y la respetabilidad de ocho ilustres y dignos Ministros de la Suprema Corte.

Si se equivocaron los Ministros, hay medios, hay instrumentos legales para modificar su resolución. La propia Ley de Amparo establece que una jurisprudencia puede ser modificada cuando se dan las razones

que la motivan, a petición de los propios Ministros, de los Magistrados de los Tribunales Colegiados o del Procurador General de la República.

Pero no hagamos de un fallo, aun cuando no estuviéramos de acuerdo con él, una plataforma de acusación injusta e indigna. Ni es nuestra función, ni nuestro carácter de legisladores; ni el fuero constitucional nos da permiso para injuriar.

Nuestra labor como legisladores, si no estamos de acuerdo con la legislación que fue interpretada bien o mal, es la de presentar iniciativas y modificar las leyes, pero no utilizar la más alta tribuna de la Nación para venir a faltar al respeto a una de las instituciones más respetables de este país, que es la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Muchas gracias.

XLI. INTERVENCIÓN SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL A LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Junio 8 de 1999

Con la venia de la presidencia: a nombre de las Comisiones dictaminadoras, quisiera iniciar mi exposición con una necesaria rectificación que dejaré por escrito a la Secretaría.

Por un error, que técnicamente se denomina *lapsus calami*, al pasar el texto del dictamen se omitió una expresión como la que trae la Minuta de la Cámara de Diputados; y toda vez que ya fue aprobado el dictamen, en sus términos, en trámite con dispensa de segunda lectura, se hace necesario presentar este documento que, para no fatigarlos, sólo expresaré que el dictamen dice, en el primer párrafo del apartado B, en su última línea: "con excepción del Poder Judicial", y debe decir como la Minuta que vino de la Colegisladora que expresa "con excepción del Poder Judicial de la Federación".

Quisiera solicitar que quede formalizada esta rectificación y entrego al respecto el documento relativo.

Es indudable que el debate que se ha desarrollado en esta sesión, acusa información y documentación sobre algo importante; y sobre el particular quisiera comenzar con enfatizar que el 10 de diciembre de 1948, la Organización de las Naciones Unidas hizo una de las más importantes declaratorias que ha hecho en sus más de 50 años de existencia.

El documento que contiene esta declaratoria, fue consecuencia de los ominosos crímenes que se cometieron en los actos que precedieron y sucedieron a la Segunda Guerra Mundial, producto de posiciones extremistas de países fascistas en lo fundamental. Ésta es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Sus 30 artículos, espléndidos, fueron redactados con esmero y constituyen desde entonces la columna vertebral de la actuación de todos los países incorporados a las Naciones

Unidas. Aun cuando se ha cuestionado el valor jurídico obligatorio de esta Declaratoria, sin embargo, como realidad incontestable ha sido respetada y obedecida por la mayor parte de los países del orbe.

Para señalar su trascendencia, quisiera compartir con ustedes las palabras de un destacado intelectual mexicano de esas épocas, reconocido en todas las fronteras, como fue don Jaime Torres Bodet. Este excepcional mexicano, al referirse a este excepcional documento, dijo en concreto:

"En la *Declaratoria Universal de Derechos Humanos* cada párrafo es un llamado al esfuerzo; cada línea condena la resignación; cada frase repudia un fragmento privado o nacional de nuestro pasado; cada una de sus palabras nos obliga a examinar nuestra actuación actual. En la lucha por la Declaración, que equivale a luchar por una vida digna de la humanidad, habían entrado los gobiernos signatarios, no como un simple homenaje retórico, sino en reconocimiento solemne de sus deberes hacia la civilización y la humanidad".

Este documento magnífico, viene a conjugarse en su parte sustantiva con lo que había sucedido en el siglo XVIII, En Francia, con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, fuente inspiradora para muchas legislaciones e incluso de la nuestra.

Así, la Constitución General de la República de 1857, a diferencia de las dos Cartas Fundamentales que le habían precedido, incluyó un capítulo de "Los Derechos del Hombre", inspirado, indudablemente, en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de la Revolución Francesa de 1789.

Pero, además, estableció de manera formal una institución que se había planteado ya desde el Acta de Reformas de 1847, por uno de los grandes genios mexicanos, como fue don Mariano Otero, que fue el Juicio de Amparo; que vino a regular desde ese entonces la protección de los derechos humanos.

Esta circunstancia histórica, esta tutela, de manera incuestionable de los derechos del hombre, como le llamaron los grandes constituyentes liberales de 1857 y que la Constitución Político-Social de 1917 le llama "Garantías Individuales y Garantías Sociales", se encuentra en un sistema

de protección judicial en el ámbito del Derecho Positivo Mexicano, desde hace más de 142 años.

Sin embargo, los sistemas de protección judicial no siempre abarcan todas las áreas de las posibles injusticias. La reforma que hoy discutimos no es más que otro eslabón de la evolución de nuestras instituciones; ya desde 1847, uno de los grandes liberales, como fue don Ponciano Arriaga, había concebido en la legislación de San Luis Potosí, la Procuraduría de la Defensa de los Pobres, de la que si examinamos su regulación de aquella época remota, coincide en muchos aspectos con este organismo, que hoy en México se llama Comisión de Derechos Humanos.

Así pues, en la evolución mexicana, y sin pretender academizar, sino únicamente subrayar, han existido algunos organismos anteriores a la Comisión de Derechos Humanos.

Los académicos que se han ocupado de ese análisis nos señalan a la Procuraduría Federal del Consumidor en 1976; la Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979; el Procurador de Vecinos del Municipio de Colima de 1983; la Defensoría de los Derechos Universitarios en 1985; la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca de 1986; la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero de 1987; la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes de 1988; la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro de 1988, y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal de 1989.

Estos son los antecedentes inmediatos de una institución que surgió a nivel nacional en el Derecho Positivo Mexicano.

Como ya se rubricaba en algunas otras intervenciones y se destaca en el texto del dictamen, en el año de 1989, se creó la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, en el año de 1990, se generó como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creado por decreto presidencial, llamado Comisión de Derechos Humanos.

Y, por último, en el año de 1992, con la reforma constitucional relativa y la expedición de su *Ley Orgánica*, se estableció como un organismo descentralizado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Las fuentes inspiradoras de esta institución las encontramos en Europa desde el siglo XVI, cuando el preboste del Rey en Suecia intervenía para proteger a los ciudadanos de los abusos administrativos.

El gran Rey sueco Carlos XII estableció el Ombudsman, a finales del siglo XVIII, y lo reguló y estableció como un órgano para proteger a los ciudadanos y a los gobernados frente a los abusos de la administración.

El Ombudsman, en el idioma sueco, quiere decir: comisionado, representante o protector; y de ahí vino una fuente de inspiración para otros países europeos, como un órgano dependiente fundamentalmente de los parlamentos, al grado que se le llamaba "El Comisionado Parlamentario", como aún existe en Inglaterra y en Nueva Zelandia; en Francia se creó como "Le Mediateur"; en Italia, "Defensore Cívico"; en España, "El Defensor del Pueblo", etc. Estas son instituciones que guardan una simetría a nivel universal.

En casi todos los países del mundo occidental, inclusive de países asiáticos y algunos africanos existe ya esta institución, que lleva como columna vertebral de defensa la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU.

Podemos encontrar matices, competencias y circunstancias distintas de país a país; pero lo que es común en todos ellos, de acuerdo con la fuente histórica remota de Suecia, es que no constituyen un tribunal; no deciden, no determinan, no forman parte del *juris dictio*, de decir el derecho. Sino que sus intervenciones son recomendaciones públicas, con la sanción pública que traen sus informes ante los funcionarios que son denunciados y exhibidos ante la opinión pública por no respetar los derechos humanos.

La mayor parte de los países, mantienen a estos órganos; algunos son colegiados y otros son ejecutivos; en Suecia hay cinco Ombudsman diferentes por razones de materias; en México es una Comisión, así fue concebida, y así viene funcionando hace nueve años.

He hecho hincapié en algo que parece olvidarse. No es un tribunal, porque si fuera un tribunal, sería un súper tribunal que estaría por encima de todas las estructuras del Estado, y al tratar de evitar el abuso de la autoridad, propiciaría el abuso de la autoridad.

Y, por otra parte, y es algo que llamaba la atención de las intervenciones que me precedieron en esta tribuna; se pretende incluir en el texto constitucional lo que es materia de regulación de la legislación secundaria.

Uno de los problemas, compañeros Senadores, que ha propiciado, desde mi punto de vista, tantas y sucesivas reformas a la Constitución General de la República, es ese mito de tratar de incluir en la Constitución cosas que no le corresponden, al extremo de insertarle textos normativos que serían más propios ni siquiera de leyes sino de reglamentos administrativos.

Por otra parte, se ha cuestionado aquí la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como si se tratara de un súper tribunal.

Veamos las estadísticas del Poder Judicial de la Federación sobre Violación de Garantías Constitucionales, que son el equivalente de los Derechos Humanos.

El último informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente a 1998, hablaba de más de 2 millones de amparos ¿eso es lo que pretendemos llevar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, la haríamos totalmente ineficiente.

Así, lo que resuelven 178 Jueces de Distrito y 316 Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, pretender que lo resolviera el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, invadiría algo que no ha correspondido, ni corresponde, ni en historia, ni a la naturaleza jurídica a su esencia, como fue concebido y como debe ser, exclusivamente para intervenir e impedir los abusos de la administración frente al gobernado o frente al ciudadano.

La Constitución de España, por ejemplo, en el año de 1978, cuando establece el Defensor del Pueblo, que es el equivalente al Ombudsman,

no le da ninguna facultad, simple y sencillamente remite a su ley relativa; y es la *Ley Orgánica* o *Reglamentaria del Defensor del Pueblo Español*, el ordenamiento jurídico que establece cuáles son sus competencias.

Aquí se nos ha querido llevar al Derecho Comparado, sería muy interesante, pero no parcialmente, analizar algunas disposiciones legales, sino verlas en su integridad y ver el común denominador, la nota común que tienen todas las leyes de todos los países, incluyendo los 17 latinoamericanos, que lo han aceptado, que consiste en impedir, actuar y evitar los atropellos de orden administrativo; pero ninguno de carácter jurisdiccional, porque esto sería como traicionar la esencia de esta institución.

Se ha planteado aquí que es insuficiente porque no regula los problemas laborales, y porque no regula los electorales. Y en una opinión que respeto, pero que no comparto que se ha planteado en esta tribuna, se habla hasta de una violación a un tratado internacional.

No hay ningún tratado internacional, señores senadores, que diga que es obligación de México establecer una Comisión de Derechos Humanos; lo que dicen los tratados que ha signado nuestro país, es que, existan medios de protección, y en México los tenemos, no solamente en la justicia federal a través del excelentísimo Juicio de amparo, sino también en todos los tribunales contenciosos administrativos al respecto.

Y en materia de los derechos de los trabajadores, están totalmente regulados por una ley específica, reglamentaria del 123 constitucional; y en cuanto a los electorales, totalmente regulados, en un título especial que se incluyó en una de las últimas reformas al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, que es el relativo a los medios de impugnación. Se ha querido hacer también una mezcolanza entre los derechos individuales y los derechos colectivos, desconociéndose que la propia *Declaración Universal de los Derechos Humanos,* establece derechos de personas físicas, pero también establece la protección de los grupos, la protección de las agrupaciones, de las asociaciones, que no son derechos individuales, pero que nuestra Constitución desde 1917 consigna como garantías sociales.

En este sentido, recojo de las tres intervenciones que me han precedido, que esta reforma, implica un avance; avance que compartimos indudablemente todos, que tiende a la autonomía, a la suficiencia, a la independencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y además en un giro llamémosle de 180 grados, que la cambia de un simple organismo descentralizado a un organismo con estatuto constitucional, con nivel como el que tiene en nuestro orden jurídico el IFE y el Banco de México.

De igual o mayor relevancia es la reforma hacia el modo de designación del titular de la Comisión, que ya fue establecido desde 1994 respecto de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; en cuanto a que no es el presidente de la República quien lo designa, sino ahora es exclusivo hacerlo por el Congreso, por la Cámara de Senadores.

Asimismo, deben destacarse los argumentos que se expresan por la Colegisladora, y que en el dictamen hacemos nuestros, en el sentido de por qué debe intervenir el Senado y no la Cámara de Diputados. Desde luego, porque el Senado es el órgano que interviene en la designación de los funcionarios federales, y ésta es una institución con estatuto constitucional y de naturaleza del orden federal.

Y además porque la Comisión tiene una facultad, por la que puede resolver en relación con lo que han resuelto las comisiones correlativas de los Estados; lo cual está implicando también algo inmerso en el orden del federalismo, y por eso, debe ser el Senado el que intervenga en las designaciones y en su integración.

Se hablaba también de los derechos de las víctimas. Yo quiero recalcar, que en la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, que tengo el privilegio de presidir, estamos trabajando sobre dos iniciativas al respecto, una del PRD y otra del PRI, sobre una posible modificación al artículo 20 constitucional para establecer de manera paladina e incontrovertible los derechos de las víctimas, y no nada más de los victimarios, modificación que de ser aprobada redundaría indudablemente en el ámbito competencial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Algunos de los argumentos que se expresaron aquí, no son propios de la discusión constitucional. Ya los veremos en su momento, si se aprueba esta reforma por el Constituyente Permanente, y si tenemos que actuar en los términos del artículo tercero transitorio respecto a la ratificación o designación del Titular de la Comisión, veremos los méritos o deméritos de quien ahora ejerce esa delicada responsabilidad, para saber si en el criterio de las dos terceras partes del Senado de la República, se justifica o no su ratificación.

Hoy por hoy, no estamos discutiendo la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que estamos discutiendo, es su estatuto constitucional. Sus avances en su autonomía funcional presupuestaria, su independencia frente a los otros órganos del poder; su obligación de informar a los tres poderes de la Unión, como un signo indeleble que no está sujeto a ninguno de los tres.

Ese es el avance, compañeros, al que debemos referirnos. Ese es el progreso de una institución que ha venido evolucionando y que probablemente lleguen otras fechas en que tenga mayores grados de superación; pero al coincidir con los representantes de los partidos y con las reservas, muy respetables de sus opiniones personales, tenemos que llegar a la conclusión, compañeros senadores, que el momento histórico que nos toca vivir, en este momento en este Senado de la República, es aprobar esta reforma, tal y como viene dictaminada, tal y como fue aprobada por una abrumadora mayoría en la Cámara de Diputados, por 417 votos de todos los partidos políticos.

Consecuentemente, al aprobarla, debemos darle a México, en el progreso de sus instituciones, una institución con marco constitucional, que actúe en los márgenes de su competencia legal, y posteriormente al discutirse las reformas a la *Ley Orgánica* de este interesante organismo a nivel nacional, precisaremos los órdenes de sus competencias, lo que seguramente aprobaremos o discutiremos en un futuro inmediato para bien de la patria y seguridad de la paz de los gobernados.

Muchas gracias.

XLII. INTERVENCIÓN SOBRE UN DICTAMEN EN PRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Octubre 7 de 1999

Con la venia de la presidencia: señores senadores aún resuenan con frescura, en este recinto, los arpegios musicales de la belleza de la palabra; belleza de la palabra que quedó consignada en la hermosa reunión que precede a esta sesión.

En la entrega de la Medalla "Belisario Domínguez" se habló bajo los principios que inspiró el sacrificio de don Belisario: la libertad por la palabra y la palabra por la libertad.

Este acontecimiento, en donde el Senado ha premiado a un distinguido mexicano, se reitera ahora como imbíbito a la esencia del parlamentarismo en nuestro país, el cual no es sino el triunfo de la palabra y es la palabra que ha venido a acceder a este histórico dictamen de reformas por el uso de la palabra, por el diálogo que llevó a un consenso.

Es cierto que ha habido posiciones encontradas, es cierto que los planteamientos que se han hecho por las distintas fuerzas políticas no son plenamente coincidentes; pero también lo es que hoy en este dictamen que está sometido a la consideración de ustedes ha triunfado la palabra y ha triunfado el diálogo.

Ramón de Campoamor hizo célebre una expresión, que "En este mundo traidor nada es verdad ni mentira, todo es según del color del cristal con que se mira".

Efectivamente hay discrepancia entre los partidos políticos, pero nos ha llevado a la determinación de este proyecto de decreto que está sometido a la decisión soberana de este cuerpo colegiado legislativo el mismo objetivo, aun con diferentes ópticas.

Quedan, es cierto, como se establece textualmente en el dictamen, como fue leído, como lo hemos leído, algunos problemas en cartera, se hace hincapié en el texto del dictamen quedan pendientes de la discusión y de la definición problemas relacionados con esta enorme ciudad de México.

Sin embargo y a pesar de las adjetivaciones de las cuales no participo, de un partido hacia otro, hay un avance, y ese avance está en función de la reforma constitucional que nos impone la obligación de legislar. La manera de legislar es la adecuación de la seguridad jurídica a las circunstancias cambiantes de la sociedad, no hay ninguna norma eterna, ni hay tampoco un principio inmutable; las leyes tendrán que irse modificando conforme se vayan modificando las realidades. Es la ley para la realidad, no la realidad para la ley, y cuando se dan las circunstancias, para no hacer una ley obsoleta y hasta injusta, impropia, incongruente, incoherente con la realidad, debe modificarse la ley, porque la realidad no se puede modificar más que por sí misma.

El ilustre historiador y poeta greco romano Polibio, hacía una afirmación sobre este particular: "Hay que explicar las leyes por la historia y la historia por las leyes". Van de la mano, y al hablar de historia, hablamos de realidad social, de realidad política, de realidad económica, y esto nos permite que en esta noble función de legislar, ir modificando las leyes en función de las realidades que las deben regular.

Se hizo hincapié tanto en el texto del dictamen como en alguna de las intervenciones, del proceso histórico de la ciudad de México a partir de la independencia. Permítanme enfatizar, diez etapas con una brevedad casi sentenciosa que han venido modificando el marco legal, el marco jurídico y el marco constitucional de esta, nuestra ciudad.

Primero, en la Constitución de 1824 que recoge las expresiones de la Constitución de Cádiz de 1812 en el establecimiento de los ayuntamientos en la ciudad de México. En 1857 se reforma el texto constitucional abandonando para siempre el centralismo en este país y consignando de una manera definitiva que ya nadie cuestiona el régimen federal mexicano, y se establece por vez primera en el texto

constitucional, que la ciudad de México, como Distrito Federal seguirá siendo la sede de los Poderes Federales, y que en el caso de que los poderes sean trasladados a alguna otra parte, se constituiría el Estado del Valle de México.

En el año de 1898 Porfirio Díaz celebra un convenio con el Estado de México y con algunas otras entidades circunvecinas, estableciendo con exactitud, los límites territoriales del Distrito Federal, circunstancias que prevalece hasta la fecha 100 años después.

En 1901 se expide la primera *Ley Organizativa del Distrito Federal y de los Territorios Federales*, consignando y homologando para la posteridad los límites territoriales, en 1903 se expide la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal y Territorios Federales*, y establece por vez primera, algo que anima nuestra motivación en este decreto que ahora está a la consideración, la necesaria coordinación entre las distintas dependencias, en ese entonces ayuntamientos necesaria, indispensable para poder satisfacer los más elementales servicios públicos de una ciudad de esta categoría, no obstante que el año de 1903 no llegaba a un millón de habitantes.

En la Constitución de 1917 se reviven los viejos debates que existieron en el Constituyente de 1824 entre Fray Servando Teresa de Mier, Crescencio Rejón, Gómez Farías, sobre la necesidad de establecer una capital que tuviera diferencias en relación con las entidades federativas en que estuviera ubicada, siguiendo al respecto el modelo norteamericano que fue el país creador del sistema federal, se reitera en el texto constitucional del 17 que se ha estado en tanto en cuanto se traslades los Poderes Federales a otro lugar. Esa fue la voluntad del tan constituyente que vino como corolario a darle la firmeza constitucional al movimiento revolucionario de 1910.

En 1928 viene una reforma que da un brusco giro histórico, suprime los ayuntamientos y establece que los gobernadores de la ciudad de México serán designados por el presidente de la República, lo cual se confirma en la *Ley Orgánica* de 1928 que establece el departamento central y las delegaciones.

En 1987 viene una reforma que constituye el preludio de la fuerza democrática que reclama la ciudad de México y se establece la asamblea de representantes como un órgano cuasi legislativo dedicado a la expedición de los reglamentos que antes correspondían al presidente de la República.

En 1993 se aprueba una reforma de mayor trascendencia, la cual deja al Congreso de la Unión la facultad de expedir el *Estatuto de Gobierno* y se establecen las fases de la integración de los consejos de ciudadanos bajo elección directa; consejos de ciudadanos que es de todos conocido que no funcionaron dentro de la realidad de esta ciudad.

Y, por último, tenemos las reformas de 1996, las cuales establecen dos procesos electivos de carácter profundamente democrático; la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la elección para el año 2000 de los titulares de los órganos de las demarcaciones sobre la cual se ha girado.

Al hacer este análisis de carácter histórico solamente quiero subrayar algo, la no-inmutabilidad, los órganos se van concibiendo conforme las realidades los van reclamando, y esto que observamos en la Ciudad de México como Capital Federal que no se da en los países centrales es un fenómeno que se ha dado en todos los países federales del mundo.

Nosotros somos una República Federal como consecuencia de la sangre que corrió el siglo pasado entre los centralistas y los federalistas y que quedó consagrada *per secula seculorum* en el texto Constitucional de 1857 como una República Federal. Pero como tenemos hasta las raíces, la esencia de la federación en este país podemos hasta imaginar que casi todos los países del mundo son federales; lo cierto es, compañeros senadores, que no existen en el mundo más que 15 Repúblicas Federales: 5 en Europa, 6 en América, 2 en Asia, 1 en África y otra en Oceanía.

Y en todas estas Repúblicas Federales se ha dado de manera recurrente la discusión de la Capital federal. Desde la ciudad originaria, Washington, como lo concibieron los grandes federalistas americanos cuando establecieron, después de los desagradables acontecimientos en

Filadelfia cuando eran apedreados por las turbas manejadas por razones políticas y las autoridades del Estado de Pennsylvania no hicieron nada por proteger al Congreso Americano y a las autoridades federales.

Desde allí se tomó la decisión, ese es el origen de una Capital Federal que debe estar fuera de la dependencia directa de las autoridades locales en la cual se encuentra ubicada. La Ciudad de Washington ha tenido sus problemas serios, no estamos, compañeros senadores, descubriendo el mar Mediterráneo, no es este un ensayo del fin del mundo, es un esfuerzo adicional por encontrar las circunstancias propicias para el Gobierno de nuestra Ciudad.

La Ciudad de Washington actualmente después de tantos años es un ayuntamiento electo por el pueblo. Pero independientemente de eso, allí están las autoridades federales con su orden de competencias perfectamente establecidos y perfectamente definidos.

En fechas muy recientes ha habido en la Ciudad de Washington serios enfrentamientos entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano para darle mayor autogobierno a la Ciudad de Washington y buscando la representatividad en el Senado. Y por razones políticas hasta el momento no se ha aprobado, porque los republicanos tendrían que aceptar que la Ciudad de Washington tendría el derecho a tener dos Senadores más y que está manejada totalmente por los demócratas, pudiera encimarse sobre los niveles políticos de la representatividad del Senado de la República norteamericana.

Vemos cómo juega la política en estas cosas. Aún en una de las ciudades que tiene mayor historia en el sentido de ser una Capital Federal. Decíamos que hay 15 países: 5 europeos: Alemania, Austria, Rusia, Suiza y actualmente Yugoslavia; había un sexto que fue Checoslovaquia que dejó de tener esa característica. 6 en América: Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y Venezuela; 2 en Asia: la India y Malasia; 1 en África: Nigeria y uno en Oceanía, Australia.

No ha habido problemas en estos 15 países. Claro que los ha habido y lo sigue habiendo en una clasificación un poco *ad libitum* caprichosa. Vamos a ubicarnos en tres órdenes haciendo la advertencia

histórica, y no nuestra, histórica universal que en ninguno de los 15 países la Capital Federal es un Estado; en ninguno de los 15 países, y eso lo enfatizo porque no ha faltado quien afirme que la experiencia internacional indica que debe ser Estado las Ciudad de México.

No hay ninguna experiencia internacional, señores, en ningún país de los 154 que existen en el mundo la Capital Federal es un Estado. Veamos la clasificación: 2 ciudades: Berlín y Viena; estas ciudades dentro de la configuración político, jurídico europea se denomina ciudades-Estado. Por qué, porque tienen todas las características de los demás Lander, no olvidemos que son dos países alemanes.

Y tienen una característica fundamental, y no les podemos negar que sean países profundamente democráticos, y lo digo porque se ha caído en un círculo vicioso de afirmar que si no hay municipio no hay democracia. Berlín y Viena no tienen municipios, y tienen inclusive la prohibición constitucional de crear municipios, pero se manejan como un enorme ayuntamiento, y todo su funcionamiento es en relación con ello.

Pero a pesar de que son las ciudades en los sistemas federales que mayor orden de facultades poseen; tienen una serie de severas restricciones frente al Gobierno Federal. No escapa a mi observación social que lo menciona, que hoy por hoy la Capital de Alemania es la Ciudad de Bonn, pero que se va a trasladar a la Ciudad de Berlín por un acuerdo ya tomado al respecto.

Luego hay 6 capitales sin ninguna alteración, ninguna diferencia de Gobierno local y federal, no existen regímenes específicos ni tampoco podemos negarle su carácter democrático. Belgrado, Berna, Bonn, que ya lo mencionaba, Lagos, Moscú y Ottawa, los cuales eligen a un solo alcalde, lo que hoy por hoy nosotros elegimos un Jefe de Gobierno.

De los nueve restantes, podemos subdividirlos en dos: en tres capitales federales, no existen autoridades locales directas. Nueva Delhi, con 10 millones de habitantes, Kuala Lumpur, y Aboga o Lagos.

La idea de expresar ante ustedes estos conceptos es demostrar que las tendencias políticas de auto gobierno de las ciudades capitales han sido, son y serán recurrentes.

En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, que es la que tiene las reformas más recientes sobre el particular en el año de 1994, ha habido serios enfrentamientos entre los partidos políticos para tratar de robustecer sus posiciones partidistas entre el partido justicialista, el demócrata, y algunos de otro tipo, que han generado no pocos problemas en la República Argentina.

Ya hablaba de Washington, Canberra, en Australia; Brasilia, en el Brasil; Caracas, en Venezuela, y México. Debo enfatizar que ni Brasilia ni Caracas, constitucionalmente están divididas en municipios y, más aún, tienen prohibición de la Ley Suprema para respetar la coordinación necesaria de las grandes ciudades.

No quisiera terminar sin mencionar dos ejemplos de países centrales: Francia e Inglaterra. Cuna de la democracia; la democracia moderna y la democracia parlamentaria surge en Inglaterra, y las grandes ideas de libertad surgen en Francia, en París y en Londres, que son grandes urbes, existen circunstancias específicas también en cuanto a sus autoridades locales, no obstante que ahí no hay estados, son provincias, cantones que se rigen por un sistema central.

¿A dónde quiero llegar con esto? No pretendo que México sea un imitador extra lógico, aunque históricamente sí es un imitador lógico, porque al establecerse el federalismo en México se tomó como modelo el sistema norteamericano de una Capital Federal, sino señalar que la lucha intensa entre los partidos debe ir arropada fundamentalmente en un bien superior.

Rescato, en ese sentido, la frase elegante de don Carlos Fuentes, pronunciada en esta misma tribuna hace un par de horas, cuando decía que tenemos que aprender a tener conciencia que no somos dueños de la verdad absoluta, pero que sí tenemos el deber de respetar la verdad de los demás.

Hoy por hoy, en esta reforma, indiscutiblemente que habrá enfoques diversos y diferentes. Me aparto de la adjetivación y solamente expreso que es un avance para la vida de esta ciudad. Y tampoco sabemos si va a ser la reforma definitiva. Ha sufrido 10 reformas que fui reseñando, y serán las necesarias para el bien de la comunidad mexicana.

Y termino como comencé: “hay que manejar la palabra para la libertad, y la libertad para la palabra”.

Muchas gracias.

XLIII. PROYECTO DE DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE GOBERNACIÓN, PRIMERA; DE ASUNTOS INDÍGENAS, DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CUARTA.

HONORABLE ASAMBLEA:

A estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, Primera; de Asuntos Indígenas, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, Cuarta, se turnaron para su estudio y dictamen las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se forman los artículos 4°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas respectivamente por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en este Senado de la República y por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Estas comisiones, con las facultades que les confiere los artículos 75, 80, 86, 87, 88, 90 y demás relativos de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y los artículos 60, 65, 88, 90, 93 y demás conducentes del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, presentan a la consideración de los integrantes de esta Honorable Cámara, el presente dictamen.

METODOLOGÍA DEL DICTAMEN:

Estas Comisiones Unidas decidieron establecer una metodología para la elaboración de este dictamen.

- En primer lugar, en un apartado denominado "ANTECEDENTES" se hace una somera descripción de los trabajos realizados en este Senado de la República para el estudio y elaboración de esta propuesta de dictamen, que ahora se somete a la consideración de esta Asamblea Plenaria.

- Por otra parte, dada la complejidad que presenta los temas que son materia de las iniciativas que se analizan, se consideró conveniente, para su mayor comprensión y motivación de razonamientos que justifican la propuesta del dictamen, dividir su contenido en diversos apartados, que de una manera lógica, de lo general a lo particular, conducen a la conclusión del texto cuya aprobación se somete a la Asamblea, y a tal efecto, se estimó pertinente desarrollar tal contenido en los siguientes apartados: "Problemática Indígena en México"; "Enfoques Internacionales sobre los Derechos Indígenas"; "Costumbres Indígenas en México"; "Conflicto en Chiapas a partir de enero de 1994, su encuadramiento legal y acuerdos concertados"; "Propuesta de Reformas Constitucionales de la COCOPA"; "Contenido de la iniciativa del Grupo Parlamentario de Senadores del Partido Acción Nacional"; "Contenido de la Iniciativa del Titula del Poder Ejecutivo Federal"; y "Modificaciones y Conjunción del Contenido de las Iniciativas del Grupo Parlamentario de Senadores del Partido Acción Nacional y del Titular del Poder Ejecutivo Federal".

- Por otra parte, y en virtud de tratarse de dos iniciativas sobre la misma materia, que aun cuando coinciden en los objetivos y finalidades de la regulación que pretenden establecer en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante acusan algunas divergencias, por lo que se incluye un apartado específico bajo el rubro de "Modificación y conjunción de las dos iniciativas", con el propósito de que como resultado de su valoración, de su análisis y de sus específicos contenidos,

se pueda someter a la consideración de la Asamblea Plenaria un sólo texto de reformas que se estiman pertinentes realizar a la Carta Fundamental de la República, para incorporar en el marco constitucional los derechos de los indígenas de manera cabal y que responda a reclamos y a situaciones de justicia para las poblaciones y comunidades indígenas.

- Por último, se inserta el texto que se propone, que será el documento básico para abrir su discusión plenaria y su votación posterior.

Antecedentes

En sesión celebrada por está Cámara de Senadores el día 17 de marzo último, los Ciudadanos Secretarios de la misma, dieron cuenta al Pleno de las iniciativas que se describen en el proemio de este documento.

El presidente de la Mesa Directiva acordó dar el siguiente trámite a cada una de ambas iniciativas: "Recibo y túrnese a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, Primera; de Asuntos Indígenas; de Fortalecimiento del Federalismo; y de Estudios Legislativos, Cuarta".

En sesión celebrada el día 19 de marzo, las Comisiones Unidas tuvieron por formalmente recibidas ambas iniciativas, y acordaron en principio la creación de una Subcomisión de Senadores, integrada por los presidentes de las cinco Comisiones, que se evocarían al estudio de las propuestas, y a la elaboración de un proyecto de dictamen sobre el particular.

Posteriormente, y con el propósito de otorgar una mayor transparencia de carácter plural a los trabajos de la Subcomisión, se acordó ampliar la integración de la Subcomisión, incorporando a la misma a los secretarios de cada una de las Comisiones Unidas, Subcomisión que de esta manera quedó integrada el día 26 de marzo próximo pasado.

En la sesión celebrada al respecto, en la que intervinieron senadores de los tres Grupos Parlamentarios representados en el senado, se acordó que se proporcionaría a todos y cada uno de los miembros de la Subcomisión, la más amplia información que se pudiera recopilar al respecto, partiendo de la consulta nacional que a promoción del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal se había efectuado en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1995 y enero, febrero y marzo de 1996, así como también los documentos consistentes en el texto de la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, los Acuerdos de San Miguel Ocosingo y de San Andrés Larráinzar, y la bibliografía atendible al conflicto surgido en el Estado de Chiapas a partir del mes de enero de 1994 así como de la problemática indígena en México y estudios específicos sobre los aspectos internacionales y sobre las costumbres indígenas en la Nación.

Igualmente se tomó el acuerdo, que en los términos del artículo 90 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, se celebra una reunión en conferencia con los diputados de las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos en estudio y ampliar su información para la emisión del dictamen respectivo.

El día 15 de los corrientes, se efectuó la reunión en conferencia entre los miembros de las Comisiones Unidas y correspondientes de la Cámara de Diputados, particularmente por lo que respecta a esta última, con los Presidentes y Secretarios de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas, de Apoyo al Federalismo y de Fortalecimiento Municipal, y por otra parte, específicamente con los diputados del Partido Verde Ecologista de México, toda vez que el Grupo Parlamentario de dicho Partido, presentó ante la Cámara de Diputados una Iniciativa similar a las que ahora se dictaminan.

En esta reunión, hubo un amplio cambio de impresiones y se escucharon particularmente los puntos de vista de los legisladores miembros de la Cámara de Diputados, cuyas opiniones indudablemente vinieron a enriquecer los trabajos encomendados a estas Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores.

Una vez obtenida toda la información, se elaboró el presente dictamen, el cual se incorporaron también las opiniones manifestadas por diversas organizaciones relacionadas con el problema indígena nacional, las observaciones que se recibieron de diversos senadores pertenecientes a las Comisiones Unidas y las opiniones sustentadas en apoyo de las iniciativas por varios Congresos o Legislaturas de los Estados de la República.

Problemática indígena en México

La problemática indígena en nuestro país, pues un viejo problema que ha venido acentuándose desde la época colonial hasta nuestros días, y que, por una parte, se condiciona por la numerosa población indígena que existe diseminada en todo nuestro territorio, en su falta de uniformidad, en sus distintas lenguas, y en sus costumbres diversificadas que contrastan con la cultura occidental que ejerce la mayoría de la población, de naturaleza mestiza.

Aun cuando se han hecho esfuerzos reiterados para cuantificar la población indígena en México, existen diversas versiones, ya fueren las que aportan los censos oficiales o las que provienen de los antropólogos y de los etnólogos así como del Instituto Nacional Indigenista, pero lo cierto es, que fluctúan, en números conservadores, según las distintas afirmaciones, entre ocho millones y doce millones de indígenas, con lo cual, México está situado en el concurso de los países americanos, como la nación que tiene la población indígena más abundante en toda América Latina, aproximadamente entre un 13 y 14% de su población general.

Según estudios hechos sobre el particular, por especialistas en la materia, se estima que dicha población se encuentra repartida en 56 etnias, regadas en todos los estados de la República, pero con mayor concentración en los Estados del Pacifico Sur y en la Península de Yucatán. Así únicamente en sección que abarcan los Estado de Guerrero, Oaxaca y Chiapas residen 27 grupos perfectamente diferenciados que

hablan diversas lenguas, a diferencia de los que habitan en la Península de Yucatán integrada por los Estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo en los que la lengua maya es un sola, sin variante alguna.

De aquí advertimos, uno de los criterios que se han utilizado de manera general en los censos de población, pues si bien antiguamente éstos clasificaban a las personas según su raza en blancos, indígenas y mestizos, incluyendo entre los últimos a las llamadas "castas", los censos a partir de 1895, 1900 y 1910 adoptaron el criterio lingüista, según el cual se distinguió a las personas según hablaran un idioma indígena, el español o una lengua extranjera.

En el censo de 1921 se especificaron las dos clasificaciones, las de los antiguos censos o razas, y la lingüista, pero a partir de 1930 se suprimió el criterio racial para conservar únicamente el lingüista, distinguiéndose en el caso de los hablantes indígenas a los monolingües de los bilingües por el hecho de que estos últimos además de su idioma usaran el español.

A partir del censo de 1940 se añadieron datos de carácter cultural, tales como la indumentaria, la alimentación, el mobiliario y la habitación, enriqueciendo así el criterio censal lingüista que resultaba insuficiente.

En forma general, se consideró que la población aborigen mexicana a partir de 1950 representaba algo más de tres millones de personas, considerando a los hablantes de lenguas indígenas, un total de cinco millones para los grupos hablantes de estas lenguas y los campesinos de cultura indígena.

En 1960, sobre un total de más de treinta y cuatro millones de habitantes del país, hablaban lenguas vernáculas únicamente un poco más de un millón de personas, lo que equivalía al 3.1%, hablantes bilingües de lenguas vernáculas y castellano, eran cerca de dos millones de personas que representaban el 5.5% sobre el total de la población nacional. El total de la población indígena, de acuerdo con el factor idioma representó entonces más de tres millones de personas, equivalentes al 8.7%.

Para el año de 1970, la realidad demográfica en estos aspectos fue la siguiente, más de cuarenta millones de habitantes de población

total; monolingües, de lenguas vernáculas, 870,000 lo que representaba el 21%, hablantes bilingües de lenguas vernáculas y castellano, fueron 2, 300,000 equivalentes al 5.6%, es decir un total de indígenas de 3, 200,000, cuya cifra representaba el 7.8% en relación con el total nacional.

Los datos anteriores permiten hacer algunas consideraciones concretas, en la siguiente forma:

1. El volumen de la población indígena del país es muy significativo en su cifra absoluta, lo que determina que México forme parte de los cinco países latinoamericanos con más alta población aborigen, junto con Bolivia, Guatemala, Ecuador y Perú.
2. El porcentaje resulta menos significativo, aún con los incrementos que se ha dado después, ya que es inferior a la décima parte, debido al alto volumen de la población nacional.
3. Así en los años que comprenden las cifras antes mencionadas, hay una disminución del porcentaje frente a la población nacional, pues del 8.7% en 1960 pasó al 7.8% en 1970. Entre 1960 y 1970 aumento la población indígena con algo más de 125,000 habitantes, lo resultados en ´porcentajes obedecen al mayor crecimiento de la población nacional y, por tanto, de los grupos no indígenas.
4. En el mismo periodo se advierte una disminución en cifra absolutas y en porcentaje de monolingüismo vernáculo, con un aumento, aunque no igual, en el bilingüismo. Este fenómeno es el fruto de los progresos alcanzados por los indígenas en el aprendizaje del castellano. Lo es también por efectos de las emigraciones de la población indígena de las áreas rurales hacia las urbanas. En este fenómeno se producen procesos de integración, con desaparición de algunas características de la cultura indígena, en forma lamentable y soportando condiciones muy negativas por varios factores en esos medios extraños y en los niveles más bajos y precarios de existencia.

Los datos de que se viene haciendo mérito, se encuentran documentados de los estudios practicados por el INEGI, basados en el

Censo General de Población y Vivienda practicado en el año de 1990, y que no pretenden ser cifras absolutas, sino que sólo dan un idea de cuál es la problemática de la población indígena en el territorio nacional, en función de su volumen y en proporción a la población total de la Nación.

Aun con las fluctuaciones y con las cifras que bajo diversos enfoques se han dado con anterioridad, se estima que actualmente, se computan entre ocho y doce millones de indígenas agrupados en 56 etnias, las que según datos del Instituto Nacional Indigenista se describen como las siguientes: 1. Kumiai, 2. Cucapa, 3. Papai, 4. Cochimi, 5. Kiliwa, 6. Seri, 7. Tequistaleco y Chontal 8. Tlapaneco, 9. Pame, 10. Chichimeco jonaz 11. Otomí 12. Mazahua 13. Matlatzinca, 14. Ocuilteco 15. Mazateco, 16. Popolaca, 17.Ixcateco, 18. Chocho-popolaca, 19. Mixteco, 20. Cuicateco, 21. Trique, 22. Amuzgo, 23. Chatino, 24.Zapoteco, 25. Chinanteco, 26. Huave, 27. Papago, 28. Pima alto, 29. Pima bajo, 30. Tepehuano, 31. Yaqui, 32. Mayo, 33.Tarahumara, 34. Guarijio, 35. Cara, 36.Huichol, 37. Nahua, 38. Huasteco, 39. Maya peninsular, 40. Lacandon, 41. Chontal de tabasco, 42. Chol, 43. Tzeltal, 44. Tzotzil, 45.Tojolabal, 46. Chuj, 47. Jacatelco, 48. Mame, 49. Motozintelco, 50. Mixe, 51. Popoluca, 52. Zoque, 53. Totonaco, 54. Tepehua, 55. Purépecha o tarasco, y 56. Kikapui.

Sobre esta clasificación anterior, algunos especialistas consideran que la realidad mexicana obedecía a una mayor, pues afirma que entre 93 y 112 pueblos indígenas o etnias se extinguieron desde el año 1492.

Toda esta población indígena, según datos censales del año de 1990, sujetos a rectificaciones y que sólo se citan para ilustrar la problemática indígena en México, se encuentra dispersa, como se ha dicho antes, en diversos Estados de la República, pero los estados de mayor población indígena concentran, se reitera, según el censo de 1990, son el Estado de Yucatán con 446,785 personas; el Estado de Oaxaca con 1,328,428 personas; el Estado de Quintana Roo con 100,920 personas; el Estado de Campeche con 128,412; el Estado de Chiapas con 1,050,794 personas, y el Estado de Hidalgo con 37,579 personas.

Los demás Estados de la República, y atendiendo a las corrientes migratorias que se han venido dando de manera indiferenciada,

concentran el resto de la población indígena mexicana, distribuida en diversas partes y con diversas etnias.

Es importante destacar, el aspecto lingüístico, pues en la consideración general del problema indígena, ocupa una especial importancia la variedad y número de idiomas y dialectos que existen entre los indígenas mexicanos.

Hablan lenguas indígenas en una proporción mayor al 50% en los Estado de Oaxaca y Yucatán. En Veracruz, Hidalgo, México, Puebla, Tabasco, Chiapas y Quintana Roo lo hacen entre el 20 y el 50%. En San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán, Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Chihuahua, el porcentaje oscila entre el 1 y el 20%.

Aunque institutos especializados sobre la materia, han llegado a registrar en México 150 lenguas y dialectos, consideran como dialectos diferenciados aquéllos que en un 75% no se entienden entre los grupos que hablan una misma lengua.

En un específico estudio realizado en materia de lenguas vernáculas en México, se establecen cuatro troncos lingüísticos, los mismos en que se dividen en una variedad de familias lingüísticas, de la siguiente forma:

- Tronco lingüístico Hokateca, divido en las siguientes familias: Yumana, Seri, Jucaque, Coahiolteca, Tequistlateca y Supaneco.
- Tronco Lingüístico Utoazteca, se divide en las familias: Pima, Tarachitian y Aztecoide.
- Tronco lingüístico Macromaya que se divide en las famílas: Maya Zoque y Totonaca.
- Tronco linguistico Otomanque, se divide en Otopameano, Chinantecano, Zapotecano, Mixtecano, Popolocano, Choroteganoy Amuzgo.

Además de las familias anteriores, se registra un grupo de lenguas aisladas que son las siguientes. Tarasco, huave, xicalenca y algunas extintas no clasificadas. Estas familias lingüísticas se subdividen, a su vez, en lenguas y dialectos, los cuales representan un total de 156. Cabe

hacer notar que entre ellas seguramente existen algunas que ya no se hablan en la actualidad.

Los datos anteriores demuestran la complejidad del problema lingüístico en la población indígena en México; la gravedad que esta realidad implica para las relaciones interculturales; los problemas que se suman para los trabajos de promoción y desarrollo en la búsqueda de mejores destinos de la población aborigen del país.

Valiosos esfuerzos se han hecho en México en materia de estudio u conocimiento de las lenguas indígenas; de elaboración de alfabetos y producción de materiales indispensables para los trabajos educacionales y atención a esos grupos.

El Instituto Nacional Indigenista calcula que son diez millones de habitantes de lenguas indígenas en el país y que la distribución geográfica de esas lenguas coincide en gran medida, todavía con la que presentaba en la época prehispánica.

Los Estados en donde se encuentra el mayor número de hablantes indígenas son: Oaxaca, Chiapas, Michoacán y los Estados de la Península de Yucatán. En todos los demás estados, a excepción de Aguas calientes, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, en que existen pocos niveles de consideración, hay hablantes de lenguas indígenas.

Aunque la población hablante de lengua indígena en la época prehispánica era algo mayor que en la actualidad, el número de lenguas, en cambio, era casi el doble de las que conocemos hoy en día, lo que se debe a que muchos grupos, con escaso número de miembros, desaparecieron en el transcurso de los siglos en tanto que otros dejaron de hablar su propia lengua adoptando la de los dominadores.

Según datos proporcionados por el Instituto Nacional Indigenista, y por vía de ilustración de la problemática indígena, cuando menos en materia lingüística , vale la pena mencionar los hablantes de lenguas indígenas que existen por Estado de la República, aunque haciendo la precisión que en cada uno de los estados podemos encontrar hablantes de lenguas que no son originarios de los mismo, lo que se debe a que, a través de los años, se ha presentado el fenómeno de la migración que en las ultimas épocas se ha venido incrementado.

Así tenemos:

- Aguascalientes: maya, purépecha.
- Baja California Norte: maya, mixteca, náhuatl, purépecha, yaqui y zapoteca.
- Baja California Sur: mixteco, náhuatl y zapoteca.
- Campeche: chol y maya
- Coahuila: maya y náhuatl.
- Colima: náhuatl.
- Chiapas: chinanteca, chor, mame, tojolabal, tzeltal, tzotzil, zapoteca y zoque.
- Chihuahua: tarahumara y tepehuan.
- Distrito Federal: chinanteca, huasteca, mazahua, mazateca, maya, mixe, mixteca, otomí, purépecha, tlapaneca, totonaca, tzelta y zapoteca.
- Durango: náhuatl, tarahumara y tepehuan.
- Guanajuato: náhuatl, otomí, pame y purépecha.
- Guerrero: amuzgo, mixteca, náhuatl, tlapaneca y zapoteca.
- Hidalgo: huichol, maya, náhuatl, purépecha y zapoteca.
- Jalisco: huichol, maya, náhuatl, purépecha y zapoteca.
- Estado de México: huasteca, mazahua, mazateca, maya, mixe mixteca, náhuatl, otomí, purépecha, totonaca y zapoteca.
- Michoacán: mazahua, náhuatl, otomí y zapoteca.
- Nayarit: cora, huchol y tepehuan.
- Nuevo León. Huasteca, mata y náhuatl.
- Oaxaca: amuzgo, chatino, chinanteca, chocho, chontal, oax, cuicuateca, huave, mazateca, mixe, mixteca, náhuatl, triqui, zapoteca y zoque.
- Puebla: chocho, mazateca, mixteca, náhuatl, otomí, totonaca y zapoteca.
- Querétaro: otomí

- Quintana Roo: maya.
- San Luis Potosí: huasteca, náhuatl, otomí y pame.
- Sinaloa. Maya, mayo, mixteca, náhuatl, tarahumara, tepehuan, yaqui y zapoteca.
- Sonora: maya, mayo, tarahumara y yaqui.
- Tabasco: chol, chontal, maya, náhuatl, tzeltal y zapoteca.
- Tamaulipas: huasteca, náhuatl, otomí, totonaca y zapoteca.
- Tlaxcala: náhuatl y otomí.
- Veracruz: chinanteca, huasteca, maya, mazateca, mixe, mixteca, náhuatl, popoluca, tepehua, totonaca y zapoteca.
- Yucatán: maya.
- Zacatecas: maya.

Los factores mencionados de los índices de población y de la diversidad de lenguas y dialectos que concurren entre los indígenas, explican de alguna manera su problemática que desde la conquista de la Gran Tenochtitlan por los españoles de 1521, presenta una dificultad singular: integrarse a la civilización occidental o conservar sus tradiciones y formas de vida, descritas y defendidas en las Crónicas de Fray Bernardino de Sahagún y en las apasionadas defensas de Vasco de Quiroga y Bartolomé de las Casas, iniciándose así una larga lucha de los pueblos indígenas por ser reconocidos como mexicanos en una nación integrada mayoritariamente por mestizos.

Durante la época de la colonia, la Corona española osciló siempre entre las más contradictorias posturas frente a la cuestión indígena, como se comprueba en el Derecho Indiano elaborado a lo largo de toda la Colonia, que se aplicó en nuestro país junto con el Derecho Castellano.

Los españoles, tanto misioneros como laicos, se encontraron con un problema de muy difícil solución, cuando menos para aquella época: por un lado, el alto número de idiomas o lenguas, así como de usos y costumbres diferentes esparcidos en el vasto territorio de la Nueva España.

Algunos especialistas afirman que la técnica utilizada para la comunicación con los indígenas fue la misma para los menesteres religiosos que para los económicos. Evangelizadores y encomenderos no se ocuparon de que los indígenas aprendieran el español o que alguna lengua indígena desempeñara el papel de lengua franca. Esta situación queda demostrada con la cantidad de decretos, cedulas y ordenanzas fallidas con las que se pretendía imponer ya el español, ya la lengua indígena. De ahí que, al finalizar la época de la colonia, el español lo hablaba sólo aquellos que tenía el poder económico y religioso, así como los nahuatlacos, y el resto de las culturas indígenas se iba debilitando en las áreas del poder y segregándose en la medida en que el dominio colonial cobraba fuerza.

A partir de la independencia y, sobre todo, después de restaurada la República, México se plateó la incorporación de los indígenas para que adoptaran los rasgos de la nación moderna y mestiza que pensaba construir.

Debe destacarse, que fue en 1810, cuando el Cura don Miguel Hidalgo y Costilla estableció la igualdad entre los hombres de una nación que intentaba ser independiente, y que José María Morelos y Pavón en *Los sentimientos de la Nación* de 1813, dio a conocer como antecedente para la promulgación de la Constitución de Apatzingán de 1814, la igualdad entre los hombres y la preferencia que debieran tener los nacidos en el territorio mexicano sobre aquellos que fueran de origen español.

Es decir, ante el advenimiento de la independencia, el debate de la problemática indígena subsistió en similares términos a aquellos en que se había dado durante la Colonia. Para el indio significo un simple cambio de tutelaje, esté pasó del dominio de la monarquía peninsular al de la naciente estructura criolla. De este modo, el tratamiento que se le daba al indio después de la Independencia no difirió de la situación en que se encontraba en la época colonial, pues la igualdad jurídica y civil, propuesta por los liberales no se tradujo en ninguna mejoría.

Durante el periodo entre la Independencia y la Reforma, se puede decir con justicia que el problema del tratamiento a los indígenas

quedó relegado a un segundo término bajo los múltiples problemas que agobiaban a la nación.

El liberalismo político y la llegada más tarde del positivismo condujeron a no poco pensadores a la tesis de la incorporación o integración de los pueblos indígenas; sin embargo, frente a esta posición surgió la concepción de que se consideraba imprescindible conservar su organización, idioma y costumbres, tesis que fue expuesta por Andrés Molina Enríquez y Antonio Caso, y enriquecida más tarde por los indigenistas contemporáneos como Manuel Gamio y Edmundo entre otros.

Si bien durante esta época no existió un régimen jurídico especial para los indígenas, a lo largo de nuestra historia se van advirtiendo una serie de instituciones y programas gubernamentales que tenían como función esencial atender las demandas, proteger los derechos y mejorar las condiciones de vida de los indígenas mexicanos.

Durante la época porfiriana, pocas medidas legislativas pueden encontrarse que favorecieran los derechos de los indígenas y, por el contrario, en cuanto a sus tierras comunales se vieron severamente afectadas por las leyes de desamortización y las políticas de las compañías deslindadoras.

La participación de las masas campesinas y trabajadoras durante el movimiento revolucionario de 1910, introdujeron corrientes de postulados agrarios llegándose a formular una filosofía fundada en el mestizo que proclamaba la fusión racial, la aculturación y la integración social y económica como la meta a alcanzar.

Cuando se expidió la Constitución de 1917, se estableció de manera enérgica que debían restituirse tierras a las comunidades indígenas despojadas, y poco después, Vasconcelos emprendió una obra magna con el mismo espíritu a través de las misiones culturales impulsando una acción de gobierno sostenida que difundía la escuela rural por todo el país.

Después del movimiento revolucionario, en 1940, en el Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Pátzcuaro, la nueva política

del Estado Mexicano adquirió un carácter nacional, determinándose la integración del indio a la sociedad nacional, con todo y su bagaje cultural, proporcionándole los instrumentos de la civilización necesaria para su articulación dentro de una sociedad moderna.

Por lo anterior se planteó el concepto de aculturación bajo el supuesto de que la integración de dos culturas habría de desembocar, por mutua influencia, en una sola como resultado de su contacto, aunque con grados diversos de contradicción interna, y el principio de justicia social que establecía para los indios una carta de derechos y obligaciones sin barreras discriminatorias derivadas de diferencias raciales, sociales y culturales.

A partir de los años setenta, el Estado reconoció de manera manifiesta por vez primera que, desde el punto de vista económico, los grupos étnicos siempre habían estado integrados a la sociedad nacional, de manera desigual, y les concedió la categoría de marginados, aceptándose que la marginalidad se debía, en mayor medida, a factores estructurales que administrativos, ya que la orientación global del sistema socioeconómico tendía precisamente a marginar a grandes núcleos de la población y regiones del país.

Es por esta larga historia de luchas y concepciones sobre los derechos indígenas, que resulta incomprensible que (aunque se abundará sobre este particular más adelante) México fuera de los primeros países en ratificar los convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo aprobados en los años de 1957 y 1980, en los que se reconocían las aspiraciones de las comunidades indígenas a definir sus propias formas de vida, su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco del Estado.

A partir de la década de los ochenta el tema indígena cobró nueva relevancia en América Latina, a partir del surgimiento de organizaciones más combativas en distintos países de la región.

Es entonces, cuando se planteó la reivindicación de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, y en 1989 se instaló en México la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas, que preparó una

reforma constitucional que se hizo llegar al Ejecutivo en 1990 y que finalmente dio origen en 1992 a la reforma al artículo 4° de la Carta Magna, elevando a rango constitucional los derechos, culturales, lenguas y costumbres de los pueblos indígenas.

No obstante, a lo anterior, las décadas de los años setenta y de los ochenta, trajeron aparejada una crítica creciente al indigenismo, el cual, además, no logró avanzar en su propósito fundamental: la integración de los pueblos indígenas y si, en cambio se profundizó la pobreza de las comunidades indígenas.

Si bien en 1992, con la reforma del artículo 4.° de la Constitución, se reconoció el carácter pluricultural de la Nación, sin embargo, los pueblos indígenas no fueron reconocidos como sujetos de derecho sino consagrados como objetos de atención, y en lo particular, no se incluyeron sus derechos políticos. En su gran mayoría, la población indígena mexicana actualmente vive en condiciones de extrema pobreza, para lo cual basta observar cualesquiera indicadores sobre la salud, nutrición, educación y vivienda.

La desigualdad que afecta a los pueblos indígenas es un fenómeno estructural, histórico y por lo mismo integral. No se trata de un fenómeno residual producido por la falta de integración de los indígenas a una supuesta sociedad mayor pues, por lo contrario, se deriva de un modelo de integración asimétrico y desventajoso. La desigualdad se manifiesta en todas y cada una de las relaciones que vinculan a los pueblos indígenas con el resto de la sociedad, expresándose tanto en las relaciones de poder político, como en las de orden económico, ideológico y cultural.

La pobreza extrema que unifica a los muy diversos indios en México, paradójicamente encierra, degrada y oculta esa riqueza cultural en cientos de comunidades, por lo general rurales, con escasa comunicación entre sí y con muy limitadas posibilidades de que sus culturas aporten al desarrollo nacional un legado de significación histórica y, lo que es aún más relevante, su potencial de soluciones al futuro de toda la nación mexicana.

Hoy, no solo en México sino en el mundo entero, se ha demostrado que la idea y práctica de lograr naciones homogéneas no significa un

camino viable ni deseable a la rica diversidad del mundo ni un camino adecuado para la democratización de las sociedades.

La singularidad de México en el contexto mundial, por ser región rica culturalmente, hace todavía más incomprensible toda pretensión de uniformidad, y lleva a considerar que el nuevo proyecto de nación debe estar sustentado en la pluralidad, entendida no sólo como lo heterogéneo, sino también como la convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso.

Los mexicanos debemos así enfrentar una realidad compleja de desigualdad, explotación e injusticia, por lo que es preciso ir más allá y asumir la necesidad de revertir esta realidad, de cambiar para avanzar, cuyo desafío es hacer que estas ideas las asumamos de manera que la diversidad sea atributo de todos y no sólo de los pueblos indígenas, ideas que constituyen la verdadera razón de la que debe desprenderse la futura política estatal.

Los históricos reclamos de los pueblos indígenas en materia de impartición de justicia, de tenencia de la tierra, de servicios de infraestructura básica, de derechos políticos y sociales y de autodeterminación no sólo son legítimos en sí mismos, sino que se vuelven cruciales en el horizonte de la construcción consensual de un México más justo y democrático.

En esta dirección puede avanzarse en la actualidad, pues se cuenta con un marco propicio ya que hay una sensibilidad nueva en la sociedad y en el Estado mexicano hacia la cuestión indígena, ya que forma parte de la agenda de autoridades, legisladores, partidos políticos, organizaciones sociales y medios de comunicación.

Existen numerosas propuestas sobre esta compleja cuestión, y resulta indispensable que la sociedad en su integridad participe en lo que constituye ya una urgente tarea nacional, es decir, el definir una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado Mexicano.

Esta nueva relación debe implicar un cambio sustantivo de la política estatal con el respeto a los derechos legítimos de los pueblos indígenas, afirmados en el derecho internacional y en la Constitución Mexicana. Estos derechos jurídicos deben enriquecer el derecho positivo

y las garantías individuales con la probada y tradicional practica de sus sistemas normativos internos, derechos sociales que posibiliten la libertad en la forma de organizarse, de elegir a sus autoridades y de alcanzar una vida digna, en derechos económicos que den pie al desarrollo autónomo de sus propios esquemas y alternativas de organización para el trabajo, la producción, la comercialización y derechos culturales que estimulen su diversidad.

El reto fundamental para el Estado es atender que la cuestión indígena debe dejar de ser un asunto solamente relacionado con la cultura y la producción, para convertirse en uno de carácter político, de desarrollo productivo, de bienestar social, de derechos humanos, de recursos naturales y de flujos migratorios, por lo que para ello se hace indispensable reformar la Constitución General de la República para reconocer la autonomía como una garantía constitucional de los pueblos indígenas y de sus comunidades y el ejercicio de su derecho a la libre determinación en los territorios que actualmente se ocupan.

A este respecto, debemos considerar que la marginación de los pueblos indígenas es obra de los no-indios, pero también lo es el indigenismo que pretende ayudar a su liberación. Mientras seamos los mestizos quienes decidamos por ellos, seguirán siendo objeto de la historia que otros hacen. La verdadera liberación del indio consiste en reconocerlo como sujeto, en cuyas manos está su propia suerte; sujeto capaz de juzgarnos a nosotros según sus propios valores, como nosotros los hemos siempre juzgado, sujeto capaz de ejercer su libertad sin constricciones, como nosotros exigimos ejercerla. Ser sujeto pleno es ser autónomo, y por ende el problema indígena lleva a la solución del reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, bajo las bases que establezca la propia Constitución General de la República, sin afectar a la Unidad Nacional que la propia Carta Magna establece.

Si bien el Estado moderno nace a la vez del reconocimiento de la autonomía de los individuos y de la represión de las comunidades o etnias a las que los individuos permanecen, desde su origen la persigue una paradoja, pues propicia por una parte la emancipación de la persona y violenta a las comunidades reales en las que la persona se

realiza, paradoja que es inherente a todos los estados ya constituidos, compuestos de comunidades diversas.

Debe considerarse con carácter relevante, el concepto de la unidad nacional, pues la aceptación de la multiplicidad de pueblos sin núcleo de unidad implicaría la destrucción del Estado, y por otra parte, por lo contrario, la imposición de la unidad sin respeto a la diversidad podría conducir a un estado opresivo. La solución sólo puede encontrase en una forma de síntesis entre unidad y diversidad, lo que indudablemente se puede lograr con los ajustes constitucionales que sean necesarios para que pueda darse esta trascendente simbiosis.

No está de más hacer notar, que el concepto "pueblo" seria cercano, pero no coincidente con el de "etnia". Por etnia, según los especialistas del caso, suele entenderse "cualquier grupo de individuos ligados por un complejo de caracteres comunes —antropológicos, lingüísticos, político-históricos, etc.— cuya asociación constituye un sistema, una estructura esencialmente cultural, una cultural". El concepto de pueblo sólo podrá raíces, que conserven sus propias organizaciones sociales y manifiesten la voluntad de compartir un destino común.

Por tanto, resulta claro que la autonomía de las comunidades culturales minoritarias que forman parte de un país no debe implicar su independencia política, ni equivaler a una soberanía, sino sólo a su capacidad de elegir libremente su propia situación dentro del estado nacional, con su integración indiscutible a la Nación.

Resulta pertinente poner de relieve, que aun cuando en la reforma de 1992 se reconoció el carácter pluricultural de la nación, constituyendo un indudable avance en la solución de la problemática indígena en México, que esta reforma, sin embargo, no resultó suficiente, entre otras cosas, por no haberse reglamentado de manera adecuada.

Por ello se requiere una nueva política, en donde el Estado mexicano se comprometa a cumplir en el marco de una profunda reforma de carácter jurídico y estructural, y en una sociedad que impulse acciones, para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, que fortalecen con su participación en

las diversas instancias y procesos de tomas de decisiones, en busca de una nueva política indígena.

Por tanto, se debe considerar en esta reforma constitucional la participación activa de los pueblos indígenas, ya que estos son los principales actores que han visto afectada su individualidad, para que reafirme su consolidación de mexicanos con pleno disfrute de sus derechos, que tomen su papel en la edificación de México, el cual tiene ganado por derecho propio.

Los demás indígenas permiten afirmar que en la actualidad se vive un despertar de conciencias al respecto sobre la situación que viven los pueblos indígenas en el territorio nacional que representan una población aproximada, que deben ser sujetos activos, que fortalezcan su participación en el desarrollo de sus propios pueblos.

También debemos estar convencidos que el ordenamiento constitucional debe descartar cualquier solución que signifique la creación de un régimen jurídico de excepción para los pueblos indígenas, es decir, volver al rechazado concepto de los fueros en el territorio nacional, y que el propósito de la reforma constitucional que se aborde, debe ser el contener normas que protejan y promuevan el desarrollo de las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas, sin rebasar, e incluso para consolidar, el acceso de sus miembros al orden jurídico nacional, pues la protección de las particularidades de los pueblos ni puede ni debe hacerse a costa de las garantías individuales de sus miembros.

Bien puede afirmarse que en los últimos años ha surgido una serie de tensiones y conflictos que derivan de la difícil convivencia entre el orden jurídico positivo y el orden basado en las tradiciones y costumbres de las comunidades en diversas regiones del país, particularmente como ha sucedido en el Estado de Chiapas.

Dicho sea de otra manera, en ese sentido ha ganado terreno la demanda por una mayor autonomía política, judicial, administrativa y cultural para las comunidades, pueblos, municipios y regiones indígenas, pero también es de justicia subrayar que al mismo tiempo, en varias

comunidades se pueden encontrar disidentes que plantea como una demanda central el pleno respeto de sus garantías individuales, violadas por las autoridades indígenas a nombre de la preservación de la unidad, las tradiciones y costumbres de la comunidad.

Esto nos permite enfrentar tal problemática en el siguiente dilema: a) la demanda del pleno respeto a la autonomía de los pueblos, municipios y regiones indígenas; y b) la demanda por la plena vigencia del estado de derecho y el respeto de las garantías individuales de los disidentes en las comunidades y municipios indígenas. Desde luego, entre los polos del dilema advertimos una gran diversidad de posturas intermedias y combinaciones, a veces contradictorias en sus términos y que casi siempre encierran una gran dificultad para imprimirles congruencia en la práctica.

También es de admitirse que los conflictos que conforman la problemática indígena de ahora, ha sido el resultado tanto del atraso como de la modernización. De un lado, encontramos las ancestrales carencias de los indígenas, como son la falta de servicios, de salud y educación, la desigualdad y el intercambio desigual de sus escasos productos con otros grupos, la falta de acceso a la justicia —por el aislamiento, el monolingüismo y el analfabetismo, así como el predominio de formas caciquiles de dominación— y por la dificultad de impulsar de bienestar de la población indígena, debió a que se encuentra dispersa, en pequeños parajes, aislados entre si y del resto del país, a lo que debe agregarse las altas tasas de natalidad que provocan crecientes presiones demográficas sobre la tierra, uno de los bienes más escasos y con menor elasticidad, de cuyos productos vive la mayoría de los indígenas del país.

Por otro lado, dentro de las comunidades, algunos grupos de indígenas han comenzado a acceder a algunos servicios, como la educación, que forma en ellos nuevos valores, nuevas escalas de preferencias, y por tanto, nuevas expectativas y formas de comportamiento.

Estos nuevos valores no siempre son compatibles con los valores, los usos y costumbres dominantes en los pueblos y municipios indígenas. De esta contradicción surgen los disidentes que viven

en sus comunidades con un creciente sentimiento de bloqueo de sus expectativas, de opresión y de asfixia, sentimiento que tarde o temprano se expresa en un conflicto que llega al culminar con su aislamiento dentro de la comunidad o de su expulsión de la misma.

Esas tenciones revelan la necesidad de la creación de un nuevo marco jurídico desde el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de disminuir tensiones y atender el reclamo de los indígenas de diversas regiones del país. En resumen, es conveniente la expedición de fórmulas jurídicas e institucionales que garanticen la plena vigencia del estado de derecho y las garantías individuales en las comunidades indígenas, al mismo tiempo que permitan una mejor expresión de la realidad pluriétnica y pluricultural del país y una mejor canalización de las demandas y el diseño de las políticas estatales que tengan como objetivo mejorar las condiciones de vida de los indígenas.

Estos son los restos y las dificultades que hoy por hoy se actualizan en la problemática indígena nacional y en el compromiso de encontrar las fórmulas de solución a partir del marco constitucional, con pleno respeto, por una parte a los derechos de los indígenas que deben ser plenamente reivindicados, y por otra a las garantías que la Constitución establece para todos los mexicanos, sin distinción de ninguna clase, y la conservación integral de la unidad y soberanía que la propia Constitución consigna, que deben mantenerse como bienes máximos de desarrollo y la existencia de México como nación.

El gobierno mexicano en el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado para 1995-2000, en el apartado 2.3.8 de Capítulo II, denominado "Por un estado de derecho y un país de leyes", determinó lo siguiente:

> "Justicia para los pueblos indígenas.- Para que, con independencia de los rasgos culturales o étnicos de quien acude a los órganos de procuración e impartición de justicia, la igualdad ante la ley se traduzca fielmente en igualdad en los hechos, el gobierno se compromete con la búsqueda y esfuerzo de mecanismos que agilicen la administración de justicia en

el caso de los pueblos indígenas.- Es preciso asegurar que el indígena mexicano cuenta con el apoyo legal para defenderse y que se representa a quienes por falta de conocimiento o medios para llevar su queja a la justicia no puede tener acceso a ella. Se extremarán esfuerzos para que la práctica procesal y los mecanismos de formación, capacitación y responsabilidad de los jueces cercanos a casos que afecten a los pueblos indígenas, les permitan cumplir con el papel que les asigna la ley en la tutela efectiva de los derechos de todo mexicano. De manera prioritaria, se impulsará la formación de intérpretes en las lenguas indígenas, a fin de garantizar en la práctica el derecho a contar con un traductor de todos los procesos legales e instancias jurídicas para que se conozcan plenamente su naturaleza y sus consecuencias. Se buscarán los mecanismos para que los pueblos indígenas reciban respuesta pronta y en su idioma cuando ejerzan el derecho de petición, de manera puedan tener pleno conocimiento de los motivos y fundamentos del caso, así como de los trámites que deberán seguir. El gobierno considera prioritaria la labor de identificación y seguimiento en todo el país de los indígenas presos por causas atribuibles a la indefensión, para proveer las medidas necesarias para proteger sus garantías y, en caso de que proceda, su excarcelación. Aparte del fortalecimiento de mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible realizar una mayor y más eficaz difusión de sus deberes y derechos, y de los procedimientos jurídicos que les atañen. Deberán diseñarse estrategias para eliminar los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos, ante y a través del sistema de administración de justicia. El estado de derecho al que aspiramos los mexicanos podrá alcanzarse si nos empeñamos en llevar a cabo las estrategias que nos hemos propuesto en este Plan Nacional de Desarrollo. Su propósito es lograr el traslado a normas jurídicas de las demandas e ideales de quienes habrán de ser

> los destinarios de las propias normas, y fortalecer las vías, perfeccionar las prácticas y los procedimientos mediante los cuales los órganos estado sancionarán a quienes se aparten del derecho. En un estado de derecho como al que aspiramos, los particulares cuentan con la incertidumbre de saber a qué atenerse en sus acciones e intercambios: saben qué pueden exigir de los otros; en esa aspiración saben qué actos les están permitidos y las consecuencias de apartarse de la ley. Cuando el estado de derecho tiene vigencia, cuando las normas que lo integran efectivamente recogen las demandas y las expectativas de la sociedad en que deben aplicarse, los particulares y las autoridades encuentran en las propias normas jurídicas razones de su actuación y de las de los demás, así como la vía civilizada y aceptada para resolver las controversias. Es necesario que los mexicanos nos empeñemos en el fortalecimiento del estado de derecho: sólo así podremos aspirar a mantener una sociedad plural y diversa unida por ideales comunes que están plasmados y actualizados en el orden jurídico. Hemos de buscar, en síntesis, el establecimiento y la práctica diaria, firmemente enraizada, de un estado democrático de derecho".

Dentro del contexto de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo a que se refiere la transcripción que antecede, se propiciaron reformas a los Códigos Penales y de Procedimientos Penales, para incluir estos principios de consideración y respeto a las costumbres y a la naturaleza de los derechos de los indígenas, y de manera combinada, por gestiones del Instituto Nacional Indigenista, con los diversos tribunales del país y con los órganos encargados de la procuración de justicia, se hicieron accesibles los sistemas de administración de justicia, numerosas comunidades, lográndose la liberación de miles de indígenas en las diversas entidades federativas de la república.

Esta consulta se desarrolló en 33 foros estatales y en encuentros de comunidades indígenas en 18 entidades de la República, con un

total de asistentes en los primeros, de 11,729, y un total de asistentes en los encuentros con comunidades de 11,000 participantes, debiendo destacarse, que se presentaron un total de propuestas en tales foros y encuentros de 11.984, de las que 3,310 fueron presentadas por las propias comunidades.

Según una clasificación que se hizo de las propuestas en los diversos temas, y dentro del propósito de ilustrar de la mejor manera el objeto de este dictamen, se considera pertinente hacer referencia al resumen de lo tratado en cada uno de los temas que fueron materia de la consulta nacional aludida.

Aunque de una manera apretada, nos referiremos a continuación al contenido de tales temas:

A. Usos y costumbres en la organización jurídica y política indígena.

Se estableció que el tema de los usos y costumbres comprende esencialmente un ámbito interno propio de los pueblos indígenas, el cual encuentra como referencia genérica a la comunidad y en pocos casos al municipio, e incluye, tanto mecanismos de toma de decisiones, de mando y de regulación interna, como lo que podríamos llamar las formas de gobierno, propias de la costumbre indígena comunitaria.

Que en ese mismo ámbito debe entenderse lo referente a la organización jurídica de las comunidades, la cual opera en realidad como un sistema normativo de hecho, aun cuando no tenga un reconocimiento legal; que lo que se podría llamar el derecho indígena, parte de un concepción donde los derechos y obligaciones colectivos se superponen sobre lo individual, y el ámbito de justicia interna se reduce a la sanción de faltas administrativas, pero también a delitos menores, riñas, conciliaciones y redistribución de la tierra, así como la sanción a los mecanismos de la herencia indígena.

Que para los fines de la clasificación, a este tema corresponden esencialmente los planteamientos sobre el reconocimiento a autoridades tradicionales y al sistema de cargos, así como de igual modo lo referentes a la autogestión, autodeterminación y autonomía en plano comunitario y municipal.

B. Cultura Indígena

En relación con este tema se hicieron referencias a un conjunto de valores, normas, conocimientos y prácticas correspondientes que pueden tener una percepción o valoración distinta a la nacional; se terminó que entre los elementos fundamentales de una cultura se pueden señalar la lengua, el sistema de valores y educación, los procedimientos y normas del matrimonio, el compadrazgo y las expresiones de religiosidad, de festividad y las expresiones artísticas, todo ello frecuentemente asociado a los ciclos agrícolas, a una cosmovisión y a una relación especifica con el medio ambiente. También que deben incluirse las ceremonias sagradas, que en ocasiones son fuente de conflicto con la sociedad externa, en casos específicos como el del uso ritual del peyote, los hongos, o incluso la práctica de la medicina tradicional, la herbolaria, etc., que constituyen elocuentes ejemplos de estos conflictos. Que a este campo deben corresponder también los planteamientos de respeto a la cultura indígena y el reconocimiento a patentes y derechos de autor.

C. Participación y representación política de los indígenas.

Se estableció que en este tema debían delimitarse a un ámbito interno y otro externo que se encuentran asociados y que se distinguen claramente: el primero vinculado a los usos y costumbres, por lo cual resulta conveniente que se conceptualice como los mecanismos internos de elección de autoridades, las cuales normalmente forman parte de un sistema escalafonario.

Respecto al ámbito externo, que debe entenderse como los mecanismos de relación política y representación al exterior, haciendo la distinción entre lo micro regional, municipal, regional, estatal y nacional, comprendiéndose en este ámbito la representación ante los cabildos municipales, los congresos locales y el Congreso de la Unión, lo que se encuentra asociado a la legislación electoral y a los distintos regímenes que norman la personalidad jurídica y las facultades de las distintas figuras asociativas.

D. Derecho consuetudinario e impartición de justicia.

Este tema fue referido al proceso de administración e impartición de justicia, estrechamente vinculado con la acción jurídica, policías,

ministerios públicos y actuaciones de juzgados y tribunales, involucrando las necesarias reformas a los Códigos Penales y Civiles. Se determinó que debía distinguirse lo referente a la aplicación misma de la justicia de podría llamar la articulación o conflicto entre los dos sistemas normativos: el de la costumbre jurídica y el del derecho positivo que rige a nivel nacional, con temas incluyentes como el Registro Civil y las expulsiones de las comunidades indígenas.

E. Desarrollo y bienestar social.

Este tema se vinculó directamente con la política social, el desarrollo económico y con todos aquellos proyectos y programas encaminados a impulsar sectorial o globalmente el desarrollo indígena. De la misma manera se trató lo referente a salud, vivienda, empleo, educación y apoyo a la producción, con diversas propuestas de modificación sobre la participación indígena en el diseño, implementación y manejo de los recursos destinados a su desarrollo.

F. Tierra y patrimonio indígena.

Sobre este tema se trataron los asuntos vinculados al patrimonio indígena, sus modos de apropiación y aprovechamiento, así como la tierra y los recursos naturales disponibles, todo ello vinculado a la regulación del artículo 27 constitucional sobre las conquistas agrarias, la reivindicación y respeto de los lugares sagrados.

G. Migrantes y jornaleros agrícolas.

En relación con este tema, que fue incorporado a la consulta en el transcurso de la misma, se hicieron planteamientos sobre el respeto a los derechos de los indígenas cuando éstos se encuentran fuera de su territorio, asunto de gran importancia pues en varias entidades el número significativo de indígenas proviene de la migración, donde es común que se sitúen entre los sectores de la población más vulnerable.

H. Mujer Indígena.

Este tema, que igualmente fue incorporado en el desarrollo de la consulta, recibió amplios planteamientos específicos sobre los derechos de la mujer en relación con los postulados que al respecto se contienen en la Constitución General de la República.

Enfoques internacionales sobre los derechos indígenas

La problemática de los pueblos indígenas, ni es privativa de México ni menos aún de América Latina, se da a nivel internacional, lo que ha motivado preocupaciones y discusiones entre la comunidad de las naciones, llegándose a la aprobación de distintos acuerdos y declaraciones sobre el particular, aunque en principio solamente se hacía referencia a los derechos de los grupos indígenas dentro de los derechos humanos.

A raíz del establecimiento de la organización de las Naciones Unidas, después de la Segunda Guerra Mundial, se dio un fuerte énfasis y en forma casi exclusiva a la protección de los derechos y libertades individuales, perspectiva que orientó textos básicos sobre derechos humanos, los cuales incorporaron la norma de no discriminación de las personas por razones de raza, sexo, religión o aspectos similares. Así, el interés por los derechos grupales ha sido el resultado de un largo y muy polémico proceso que aún no ha concluido.

A lo largo de los últimos cincuenta años se ha ido edificando un sistema internacional de defensa y protección de los derechos humanos, particularmente a raíz de la adopción de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* por la Organización de la Naciones Unidas en 1948. Esta declaración constituye la piedra angular del sistema, y si bien es el documento más conocido, no es de ninguna manera el único y ni siquiera el más relevante en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas.

La Declaración Universal no es un instrumento jurídico vinculatorio, pero si constituye para todos los Estados miembros de la ONU una norma moral y políticamente obligatoria, una afirmación de principios que no pueden ser ignorados o despreciados sin que el Estado que lo haga tenga que pagar un alto precio político por hacerlo. Los principios de derechos humanos incorporados en dicha declaración son generalmente aceptados como derecho consuetudinario internacional, lo que significa que los países del sistema tienen cuando menos la obligación moral y política de comportarse de acuerdo con sus preceptos. Ello no impide que hayan existido gobiernos que violen

estos preceptos, y otros que afirman que los derechos humanos son asuntos exclusivamente domésticos que no incumben a la comunidad internacional.

La Declaración Universal es el resultado de un largo proceso de negación en el seno de la Comisión de Derechos Humanos entre los representantes gubernamentales de los países fundadores de la ONU, y como tal el documento refleja sin duda las divergencias entre visiones distintas, así como el consenso mínimo al que se pudo llegar en aquellos años. Los dos principios fundamentales sobre los que descansa dicha declaración son el de la igualdad entre todos los seres humanos, y el de la no discriminación. Estos principios son hoy en día aceptados casi universalmente, pero no eran tan obvios al terminar la Segunda Guerra Mundial, que había sido iniciada por una Alemania nazi que afirmaba la superioridad de una raza sobre otras, y al tiempo que aun existían en el mundo grandes imperios coloniales basados también en la idea de que algunos pueblos tenían el derecho a mantener sometidos a otros.

La Declaración Universal pretende romper con la visión jerárquica y excluyente de las sociedades humanas y proclama que todos los seres humanos son iguales y tienen los mismos derechos; los cuales los Estados, cualquiera que sea su régimen político e ideológico, tienen la obligación de respetar. Se reconoció, sin embargo, que esto era más una aspiración futura que una realidad existente, ya que en muchas partes estos derechos humanos no se estaban respetando en aquellos años, como aún no se respetan universalmente en la actualidad, cincuenta años después. En la lucha por sus derechos humanos, los pueblos indígenas, como todos los demás pueblos del mundo, pueden apelar a dicha declaración universal, aunque en algunos países todavía son sujetos de estatutos especiales en los que aún se les trata como menores de edad y no como ciudadanos plenos.

Así los pueblos indígenas del mundo encuentran en la Declaración Universal un instrumento de defensa y de lucha, que pueden enarbolar al hacer patentes sus demandas y reivindicaciones frente a los Estados con respecto a violaciones a los derechos humanos que aquejan a estos pueblos.

En el mismo año de 1948, la ONU también aprobó un convenio que si tiene valor jurídico internacional: la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, generado por los horrores del holocausto perpetrado por la Alemania nazi.

Aquí se define al genocidio como cualquier acto perpetrado con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico o racial, y según la ONU esto constituye un delito internacional.

Es por esta razón que algunas organizaciones indígenas, tanto en nuestro continente como en otras partes, han invocado la Convención contra el Genocidio presentándose como víctimas del mismo, aunque la ONU no ha tomado en cuenta tales denuncias.

Pronto resulto claro, sin embargo, que la sola Declaración Universal no bastaba para erigir un edificio jurídico efectivo para la protección de los derechos humanos, y por consiguiente, en el seno de la ONU se iniciaron trabajos que culminaron en el año de 1966 con la adopción por parte de la Asamblea General de dos convenios internacionales, conocidos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos , Sociales y Culturales (PIDESC), los que entraron en vigor en 1976, y que fueron ratificados por México en 1981.

Los pueblos indígenas, como todos los demás pueblos, tienen en principio todos los derechos consagrados en los dos pactos internacionales citados, y en la medida que estos han sido ratificados, pueden exigir también su cumplimiento a las autoridades correspondientes. Por tanto, los indígenas víctimas de actos discriminatorios encuentran en los pactos mencionados elementos para su reivindicación siempre y cuando estos actos sean imputables a autoridades gubernamentales y no meramente hechos de particulares.

Así también se fueron construyendo otros instrumentos jurídicos y políticos, tales como las Convenciones sobre los Derechos de la Mujer en 1979; los Derechos del Niño en 1989; la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo; el Estatuto de Refugiados de 1951; un viejo Tratado Internacional contra la Esclavitud, adoptado en la época de la Sociedad

de las Naciones en 1926 y modificado por la ONU en 1953, así como la Convención sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación Racial, adoptada en 1965, que es de particular importancia para el derecho indígena.

En América Latina, los pueblos indígenas han surgido en años recientes como nuevos actores políticos y sociales, transformándose en sujetos activos en vez de continuar objetos pasivos del cambio histórico. Algo ha cambiado en las circunstancias de existencia de los pueblos indígenas, algo está cambiando en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjuntado para forjar nuevas entidades, nuevas ideologías están compitiendo con paradigmas viejos y establecidos; las teorías del cambio social, de la modernización y de la construcción nacional están siendo reexaminadas a la luz de la llamada cuestión étnica, tan ignorada durante tanto tiempo por ultimo también ha cambiado la manera de hacer política en torno a la temática indígena.

El punto de partida de este cambio, conocido como el indigenismo, lo advertimos en el Primer Congreso Indigenista Interamericano que se realizó en México en el año de 1940. Allí los delegados gubernamentales de numerosos países del Continente decidieron poner en práctica políticas para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, principalmente a través de un proceso de asimilación o integración a la llamada sociedad nacional. Pero esta sociedad nacional dominante, reflejada en la ideología nacionalista de la clase media urbana, blanca y mestiza, rechazaba completamente los componentes indígenas de la cultura nacional, y, de hecho, no les veía futuro alguno, salvo en un pasado idealizado cuyo núcleo privilegiado eran los museos y, más recientemente, como instrumento para conseguir divisas del turismo y de la venta de artesanías.

Las políticas indigenistas, si bien fueron bien intencionadas resultaron ineficaces, incluso en términos de sus propios objetivos declarados. En los Congresos Indigenistas Interamericanos que se realizan periódicamente (el XI Congreso tuvo lugar en Nicaragua en diciembre de 1993), los delegados gubernamentales se lamentarían de

las condiciones lastimosas de los pueblos indígenas del Continente. Mientras que los gobiernos informaban acerca de sus programas y proyectos de desarrollo, a los pueblos indígenas se les concedía una presencia simbólica en estos Congresos, mientras que su situación se socioeconómica se deterioraba visiblemente. En un estudio reciente del Banco Mundial se concluye que la pobreza entre las poblaciones indígenas de América Latina es severa y persistente.

¿Quiénes son los indígenas en América Latina y cuantos hay? Si bien los criterios usados en las definiciones varían de país a país y los datos censales son poco confiables, se estima que existen más de 400 grupos indígenas identificables, con una población total de alrededor de cuarenta millones, que incluyen desde pequeñas bandas selváticas amazónicas, numéricamente insignificantes y casi extintas, hasta las sociedades campesinas de los Andes, que suman varios millones de habitantes, México, como antes se ha dicho, tiene la población indígena más numerosa de América Latina, entre diez y doce millones, pero representa solamente entre el 13 y el 14% de la población total. En contraste, los indígenas de Guatemala y Bolivia constituyen la mayoría de la población nacional, y en Perú y Ecuador llegan casi a la mitad. En Brasil, los indígenas representan menos del 50% de la población total, pero como son los habitantes originales de la cuenca amazónica, han jugado un papel importante en la resistencia con la depreciación política, luchando por la preservación del medio ambiente amazónico y logrando su incorporación en la nueva Constitución brasileña, adoptada en 1988.

Los países latinoamericanos tienen una larga y complicada historia de legislación indigenista, en la cual las poblaciones indígenas eran colocadas generalmente en desventaja con respecto al resto de la sociedad, aunque muchas de las leyes eran protectoras y tutelares. Si bien el derecho a la ciudadanía formal fue concedido a casi toda la población en los años posteriores a la independencia política, los indígenas seguían siendo tratados como menores de edad y legalmente incompetentes en numerosos países hasta hace muy poco. No fue sino hasta las últimas décadas cuando se modificaron las leyes básicas

en América Latina durante una racha de reformas constitucionales que incluyen no solamente normas relativas a las lenguas y culturas indígenas sino, en algunos casos, también a las comunidades indígenas y sus territorios como formas específicas de organización social. Reformas constitucionales de este tipo han tenido lugar en años recientes en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Algunos observadores colocan esta restructuración en el marco de la ola de democratización que ha ocurrido en América Latina durante los años setenta y ochenta, y otros reconocen el papel activo que las propias organizaciones indígenas han desempeñado en la generación de estos cambios.

Entre las acciones de las Naciones Unidas destaca el Estudio de 1969 sobre la Discriminación Racial en las Esferas Política, Económica, Social y Cultura, en el que se incluía un capítulo sobre las medidas adoptadas en relación a la protección a los grupos indígenas. Más tarde, el Consejo Económico y Social adoptaría la Resolución 1589 de 1971, con la cual se autorizó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías para que elaborara un Estudio del Problema de la Discriminación contra las poblaciones indígenas, investigación que concluyo en 1983, que recomendaba la adopción de una declaración que podría conducir eventualmente a una Convención. Asimismo, en 1982 se creó el Grupo de Trabajo Sobre Poblaciones Indígenas (resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social), que se reúne anualmente y cuenta con la asistencia de representantes indígenas a nivel internacional, para examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, dedicando atención especial a la evolución de normas relativas a los derechos de esas poblaciones. Entre las medidas adoptadas por dicho Grupo de Trabajo, destaca la elaboración de un proyecto de declaración universal sobre derechos indígenas, para ser adoptado por la Asamblea General de la ONU. Otras medidas recientes las constituyen la recomendación del Secretario General con la que se declaró 1993 como el Año Internacional de los Pueblos Indígenas; la recomendación a la Asamblea General, por parte de la Conferencia

Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena, de declarar el Decenio de los Pueblos Indígenas; y la preparación de un informe sobre "Tratados, Acuerdos y Otros Arreglos Constructivos Firmados entre los Estados y las Poblaciones Indígenas.

En 1991, el Grupo de Trabajo de referencia elaboro un proyecto de Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, en el que se les reconoce la facultad de perseguir su propio desarrollo económico, social, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad, con derecho al pleno y efectivo disfrute de todas la prerrogativas y libertades establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. El documento señala además que las poblaciones indígenas tienen derecho a reavivar y preservar su identidad y tradiciones culturales, lo cual incluye el derecho a manifestar, practicar y enseñar sus propias tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas, así como a utilizar, desarrollar, promover y trasmitir a futuras generaciones sus propios idiomas, sistemas de escritura y literatura, con la consiguiente obligación de parte de los Estados que aceptaren dicha declaración de tomar medidas para que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, judiciales y administrativas, proporcionando para ello, cuando fuere necesario, servicios de intérpretes y otros medios adecuados. Este proyecto fue ampliado y precisado durante el Undécimo Periodo de Sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de referencia, y se puntualizó, en su artículo 42, que los derechos reconocidos en la Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han llevado a cabo diversas actividades con relación a las poblaciones indígenas.

Así la UNESCO han realizado actividades relativas a la lucha contra la discriminación racial. Además de su acción normativa, que no contiene disposiciones que se refieran específicamente a los grupos

indígenas, establecidas en la Convención Relativa a la lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (14 de diciembre de 1960);en la Declaración Sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (27 de noviembre de 1978), la UNESCO ha desarrollado una importante labor en torno a la defensa de la identidad cultural, en la que destaca principalmente la Reunión Internacional Sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina, celebrada en San José de Costa Rica en 1981, con la participación de expertos e indígenas, y cuyo resultado fue la Declaración de San José.

Aunque esta declaración no constituye propiamente un instrumento jurídico internacional, si contiene algunos puntos importantes en materia de derechos humanos indígenas y de política indigenista. Su importancia radica en el cambio de actitud hacia la problemática de los grupos indígenas en el ámbito internacional. Del imperativo de integrar a los indígenas a las sociedades nacionales, perspectiva predominante en las acciones de la ONU y en otros organismos internacionales hasta la década de los años setenta. Se da una transformación hacía la necesidad de otorgar un reconocimiento adecuado a los derechos de los grupos indígenas. Este documento condena el genocidio cultural como un delito del derecho internacional, destaca la importancia del territorio, como base de la existencia física y espiritual de los grupos indígenas, y afirma el etnodesarrollo como un derecho inalienable de los mismos.

Los acuerdos más importantes y operativos sobre las poblaciones indígenas provienen de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), destacando el convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, vigente desde 1957, y el Acuerdo 169 de 1989 que sustituyó al anterior.

Conviene mencionar algunos elementos sobre este organismo internacional, que surgió en 1919, después de la Primer Guerra Mundial. El papel que se le ha asignado, desde su creación, es el de promover la justicia social, el derecho a la libre sindicación, y el derecho a la negociación colectiva. La OIT es un organismo tripartita porque está formada por los Estados miembros y por delegaciones de patrones y trabajadores, y desde los años veinte fue manifestado una preocupación por el mundo rural, y actualmente una serie de convenios de la OIT se refiere a los trabajos del campo, por ejemplo, el Convenio Sobre

Planeaciones de 1958, el Convenio sobre la Discriminación, Empleo y Ocupación del mismo año, el Convenio Sobre Política del Empleo de 1964 y el Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales de 1975.

También la OIT se preocupó de la situación de los trabajadores indígenas, en el supuesto de que estos se encontraran trabajando en territorios sujetos a otros estados soberanos. Estos convenios son: Convenio sobre el Reclutamiento de Trabajadores Indígenas de 1936; Convenio sobre las Sanciones Penales a Dichos Trabajadores de 1939; Convenio sobre los Contratos de Trabajo de 1939 y de 1947 y la Recomendación sobre la Supresión del Reclutamiento de 1936.

Pero volviendo a los convenios o acuerdos de 1957 y de 1989, vale enfatizar su contenido y la importancia que significan para los efectos del análisis de las iniciativas a que se contrae el presente dictamen.

En 1957, se adoptó el Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, convenio que fue ratificado hasta 1988 por 27 Estados miembros de la OIT, y constituyó el instrumento internacional vinculante que englobaba de manera general y a la vez especifica las diferentes cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas y tribales.

Este convenio abarcaba distintos aspectos de la vida y el trabajo indígena, estableciendo en su artículo 2° que los Estados estaban obligados a desarrollar programas con miras a la protección de tales poblaciones y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países, disponiendo en algunos otros de sus preceptos que al fomentarse dicha integración no debía atentarse contra la vida humana y la iniciativa individual y tampoco debía recurrirse a la fuerza o a la coerción, ni debía existir medidas tendientes a la aculturación artificial de esas poblaciones.

Dicho convenio 107 recibió muchas críticas debido a su carácter etnocentrista (al hablar de etapas menos avanzadas), y a su perspectiva integracionista. Parte del supuesto de la existencia de un modelo de desarrollo de carácter unidireccional (atraso-progreso) en el que las diferencias culturales parecían provocar situaciones de atraso. Asimismo,

no contemplaba la existencia de estructuras de denominación y suponía que la única vía para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas era su integración cultural, económica y política a la sociedad nacional. Aunque el convenio contenía disposiciones tendientes a la protección de estas poblaciones y al mejoramiento de sus condiciones de vida, parecía considerar la cultura indígena como algo inferior, cuya existencia sólo era aceptada en la medida que no obstruyera los planes de desarrollo e integración nacionales; por tanto, si bien intentaba proteger la integridad física de las personas indígenas sometidas a políticas asimilacionistas, no estaba dirigido a la preservación de las culturas indígenas ni a la protección de su derecho consuetudinario. Todo esto conjunto a la necesidad de revisar y proponer cambios a dicho Convenio, llevando a la adopción del nuevo Convenio 169 del año de 1989.

Este nuevo Convenio 169 de la OIT fue ratificado por México en 1990 y entró en vigor en septiembre de 1991.

Este Convenio constituye por ahora el instrumento jurídico internacional más importante en materia de derechos indígenas y no sólo representa un avance en este tema sino, sobre todo, la respuesta a una de las reivindicaciones más recurrentes de las organizaciones de los grupos indígenas al abandonar el integracionismo proclamado por el Convenio anterior. Asimismo, adopta un enfoque distinto al dar particular importancia a la participación de los indígenas en la identificación de los problemas que puedan plantearse, para lo cual se insiste en la consulta constante que debe llevarse a cabo con ellos.

Por su relevancia, cabe hacer algunos someros análisis sobre el contenido del artículo de este Convenio.

Así, se destaca el remplazo del término "poblaciones" por el de "pueblos", lo cual fue acompañado de una gran controversia debido a las implicaciones que este término pudiera tener en relación con el derecho internacional, y en este sentido, el párrafo tercero del artículo primero establece: "la utilización del término pueblos en este Convenio, no deberá interpretarse como una expresión que implique relación con

los derechos que puedan conferirse a dicho termino en el derecho internacional".

Es importante, dados los textos de las iniciativas que forman parte de este dictamen, y particularmente el contenido de la Iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo Federal en cuanto a la propuesta de reforma que plantea del artículo 4°. De la Constitución General de la República, destacar el contenido del inciso b) del artículo 1°. Del Convenio número 169, que dispone: " El presente convenio se aplica: b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

Por otra parte señala que: "deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes , el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados" (artículo 4°.):y que al aplicar las disposiciones del mismo "deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberán tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se le plantean tanto colectiva como individualmente" (artículo 5°.)

Así también, reivindica el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, al tiempo que contempla el establecimiento de medios para que los pueblos, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población interesados puedan participar libremente, en todos los niveles y diferentes instancias, en la adopción de soluciones que les conciernan (artículo 6).

De acuerdo con el artículo 7.° "los pueblos interesados deberán tener derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas,

creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente".

El convenio 169 contiene disposiciones relativas al derecho consuetudinario indígena, así el artículo 8°. Contempla que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario, y plantea claramente que "dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derecho humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio".

El artículo 9.° Reitera la compatibilidad en el castigo de delitos al señalar que "en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros", indicando además que "las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia".

El artículo 10 prevé, de alguna manera, ciertas atenuantes en la imposición de sanciones penales, al tomar en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los pueblos indígenas, al tiempo que plantea que deberán darse preferencia a sanciones distintas al encarcelamiento.

Un aspecto fundamental en lo relativo al derecho de la costumbre indígena, lo constituye el derecho a la tierra. Tanto las organizaciones indígenas como los expertos en el tema, han subrayado de manera insistente que, para los grupos indígenas, la tierra reviste un carácter

radicalmente distinto al atribuido por la ideología occidental y por la economía de mercado; mientras que para esta última, la tierra en un bien susceptible de enajenación y una mercancía cuyo valor radica en su potencial económico, para los indígenas en cambio, la tierra posee en lo esencial un carácter espiritual y profundamente religioso.

En este sentido, el Convenio 169 reconoce la relación especial de los indígenas con sus tierras y territorios y los aspectos colectivos de esa relación, estableciendo la obligación de los gobiernos de "respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación". Además, el término territorio debe tenerse en cuenta cuando se reconozcan ciertos derechos sobre las tierras a estos pueblos /articulo 13); y en lo particular en los casos previstos en los artículos 15 y 16, lo relativo a la existencia de recursos naturales en las tierras y en caso de traslado de estos pueblos. El artículo 14 establece que los Estados deberán reconocer los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que ocupan tradicionalmente estos pueblos, y adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de estos derechos, así como para salvaguardar su derecho a utilizar las tierras a las que tradicionalmente han tenido acceso.

El artículo 15 dispone que deben protegerse especialmente los derechos de estos pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras, comprendiendo el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos, así como que cuando los recursos naturales pertenezcan al Estado, deberán establecerse procedimientos para consultar a los pueblos indígenas en cuyas tierras existen estos recursos, estableciendo también que ellos podrán beneficiarse de los resultados de la explotación de tales recursos. Asimismo, el Convenio tiene disposiciones relativas al respeto de las modalidades de trasmisión de los derechos sobre la tierra, y a la adopción de medidas apropiadas contra toda intrusión no autorizada en sus tierras (artículos 16, 17 y 18). Por su parte, el articulo 19 contempla que los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones

equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población y prevé la "asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico.

La parte V del Convenio se refiere a la seguridad social y a la salud, y al margen del principio general que prevé que la seguridad social debe extenderse a los pueblos indígenas y aplicarse sin discriminación, dispone preservar y utilizar los métodos de prevención, las practica curativas y los medicamentos tradicionalmente utilizados por los pueblos en cuestión, estableciendo que los programas de salud deben planearse y administrarse con la cooperación de dichos pueblos y darse prioridad a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local (artículo 24 y 25).

La parte VI establece normas para la educación y los medios de comunicación, indicando que los programas educativos deben responder a los conocimientos y técnicas, sistemas de valores y aspiraciones sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas. El artículo 28 dispone que "debe enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y escribir en su propia lengua" al tiempo que se les deberá también enseñar la lengua nacional u oficial del país en que residen. Asimismo, el artículo 27 establece que debe reconocerse el derecho de estos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación facilitándoles los recursos apropiados para este propósito.

Por último, el Convenio reitera el deber de los gobiernos de respetar las notas distintivas de la cultura de los pueblos indígenas, disponiendo en su artículo 30 la necesidad de adoptar medidas acordes con las tradiciones y culturas de los pueblos autóctonos, y el artículo 31 que deberán adoptarse las medidas educativas necesarias para eliminar en los otros sectores de la población los perjuicios que pudieran existir con respecto a estos pueblos.

Se ha hecho énfasis en el contenido de regulación de este Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, porque al haberse aprobado por el Gobierno Federal y haberse ratificado por este Senado

de la República en el año de 1990, constituye parte fundamental de la legislación aplicable en México, en virtud de lo establecido de manera categórica por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Una nota complementaria sobre este Convenio 169 de la OIT, es que entró en vigor el 05 de septiembre de 1991, por haber sido ratificado, primero el 19 de junio de 1990 por Noruega y el 5 de septiembre de 1990 por México, siendo posteriormente ratificado en los años de 1991, 1993 y 1994, por Colombia, Bolivia, Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú y Honduras, estado en proceso de registro y ratificación por Brasil, Chile, Guatemala, Nicaragua, Dinamarca, Filipinas, Finlandia y Rusia.

Además de los acuerdos y convenios de la ONU, de la UNESCO y de la OIT, también ha intervenido en los derechos indígenas la OEA.

En la OEA existen tres órganos cuya función está vinculada de manera más directa con las poblaciones indígenas: a) la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH); b) el Instituto Indigenista Interamericano, y c) los Congresos Indigenistas interamericanos.

El primer Congreso Indigenista Interamericano se celebró en Pátzcuaro, Michoacán, en abril de 1940, como antes se ha sustentado, y en el cual se sentaron las bases de una política indigenista continental y se decidió la creación del Instituto Indigenista Interamericano, que ha actuado como Comité Permanente de congresos indigenistas y ha iniciado, dirigido y coordinado las acciones en este campo, habiéndose constituido dicho organismo en 1953 como un órgano especializado de la OEA.

En cuanto al derecho indígena, lo que es importante en la evolución de estos aspectos en nuestro país, en dicho Congreso de Pátzcuaro se manifestó que el principio básico debía ser la igualdad de derechos y oportunidades para todos los grupos de la población americana y que el instituto de referencia crearía una agencia encargada de estudiar el derecho indígena en los distintos países, recomendado la elaboración de una legislación protectora del indígena, la protección de la comunidad dentro de la organización jurídica de cada país, garantizar los derechos políticos de los indígenas, la protección de la mujer indígena a fin de tener igualdad de derechos al hombre en materia de obtención de

tierras, créditos, protección en el trabajo, etc., y demás recomendaciones relativas a la promoción social, distribución de tierras, educación y cultura indígena.

A la fecha se han celebrado once Congresos Indigenistas Interamericanos, pues además del primero que se celebró en México en 1940, el II se efectuó en Cuzco, Perú en 1949; el III en La Paz, Bolivia, en 1954; el IV en Guatemala, Guatemala, en 1959; el V en quinto, Ecuador, en 1964; el VI en Pátzcuaro, Michoacán, México, en 1968; el VII en Brasil, en 1972; el VIII en Mérida, Yucatán, México, en 1980; el IX en Santa Fe, Nuevo México, Estados Unidos, en 1985; el X en San Martin de los Andes, Neuquén, Argentina, en 1989; y el XI en Managua, Nicaragua, en 1993.

En estos congresos, se tomaron importantes acuerdos sobre el derecho consuetudinario indígena, sobre la necesidad de promover el uso de lenguas nativas por medios legales y de incorporar las lenguas vernáculas en los programas de educación y alfabetización de adultos de las poblaciones indígenas; en la incorporación de elementos culturales indígenas en los sistemas educativos nacionales; en medidas tendientes a fortalecer la identidad de los pueblos indígenas a través del ejercicio efectivo de sus derechos económicos, políticos y culturales; en la promoción y vigilancia de los derechos humanos de los pueblos indígenas; en la previsión de medios de protección judicial así como en el derecho que tienen a manejar sus propios asuntos de acuerdo con sus tradiciones, culturas y religiones.

Todas las resoluciones de los Congresos Indigenistas reflejan los lineamientos recomendables en la política indigenista del Continente Americano, mostrando el cambio de ciencia en el ámbito internacional con respecto a las cuestiones indígenas, como un resultado en gran medida de la creciente presencia indígena en los foros internacionales y de su movilización política en torno al reconocimiento de sus derechos como grupos diferenciados.

Como último comentario en relación con este Capítulo, es de destacarse que en lo futuro existen pendientes de aprobación proyectos sumamente interesantes respecto a los derechos indígenas, a su pleno reconocimiento y a su institucionalización, tanto en la Organización de

las Naciones Unidas como en la Organización de Estados Americanos, proyectos de acuerdos y declaraciones que se encuentran formulados desde hace algunos años y que están en proceso de su legitimación y convalidación por las Asambleas Generales de ambos organismo internacionales.

Costumbres indígenas en México

Actualmente existen trescientos millones de personas consideradas como indígenas, de las cuales cuarenta millones se encuentran en el Continente Americano y según diversas estimaciones entre ocho y doce millones en México, según se ha reiterado en varios apartados.

El acceso a la justicia, la igualdad de oportunidades, el respeto a la cultura autóctona y a ciertas formas de autogobierno, así como a la preservación de la integridad de los territorios en los cuáles habitan, son las principales demandas de las poblaciones indígenas en Latinoamérica. Los reclamos indígenas tienden a manifestarse cada vez más en términos de una lucha por el reconocimiento de derechos propios. En la base de estas reivindicaciones se encuentra con frecuencia la referencia al derecho consuetudinario o costumbre jurídica indígena.

Sobre el particular debe entenderse por derecho consuetudinario el uso uniformemente practicado por un determinado grupo de personas durante largo tiempo, reconociéndole dicho grupo un carácter jurídico. El derecho consuetudinario es el que surge de la costumbre, con trascendencia jurídica. En resumen, la costumbre jurídica es generalmente entendida como repetición de actos de la misma especie referidos a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes.

Cada norma expresa la descripción de una conducta que está permitida, prohibida o que es obligatoria para los miembros de una comunidad, de manera que las normas indican lo que es necesario, posible e imposible de la conducta humana en un espacio y en un tiempo dado. Una obligación es una necesidad normativa; una permisión es

una posibilidad normativa, y una prohibición es una imposibilidad normativa.

Cabe destacar que las normas jurídicas se diferencian de otro tipo de normas, como las religiosas o éticas, porque no dependen del convencimiento interno sino de la existencia de mecanismos coercitivos que garanticen el acatamiento externo. Además, las normas jurídicas reclaman una validez universal dentro del ámbito del ordenamiento jurídico del Estado. Asimismo, las normas jurídicas se diferencias de las demás normas sociales por cuanto que la actividad sancionadora se encuentra formalizada. Por otra parte, las normas de la costumbre jurídica indígena actúan sobre conductas arraigadas y posibles y, por tanto, también controlables que se aproximan mucho a la validez de las normas jurídicas estatales.

En lo general, las normas no se presentan aisladas sino conformando conjuntos interrelacionados, lo que permite hablar de Códigos o cuerpos legales. Los Códigos que forman las normas jurídicas están escritos y son, en principio, del dominio y conocimiento público. No está de más recordar aquí, que desde tiempos muy remotos se consideró un gran progreso que las leyes se escribiesen y fuesen hechas públicas. En la antigua Grecia fueron surgiendo legisladores que ponían por escrito las leyes de la Polis. Esas leyes escritas se grababan en piedra y se exponían en lugares públicos, donde todo mundo pudiera leerlas, de tal manera que todos supieran a qué atenerse respecto a sus derechos y obligaciones, y consecuentemente la ciudadanía ya no estaba ala merced de las arbitrariedades en grupos selectos, quienes con anterioridad guardaban un secreto las leyes y las trasmitían entre ellos en forma oral; así también, una vez escritas las leyes, podían ser analizadas, criticadas y hasta reformadas.

Por lo contrario, las normas que regulan la costumbre jurídica indígena pocas veces se encuentran recogidas en algún escrito, pues generalmente son elaboradas y trasmitidas oralmente. Esta es una limitación que se presta a que los miembros de una comunidad puedan estar expuestos a decisiones arbitrarias. Así también, los códigos normativos que constituyen la costumbre jurídica han venido cambiando con el tiempo debido a diversos factores endógenos y exógenos.

Es aspecto normativo del derecho consuetudinario indígena comprende normas relacionadas con el comportamiento público de los miembros de la comunidad, define derechos y obligaciones de los individuos y tiene como objetivo el mantenimiento del orden interno y la cohesión del grupo. De ahí que las normas operen en el manejo, control y solución de conflictos y disputas entre los miembros del grupo. Por su contenido, las normas se refieren a la reglamentación sobre el acceso y la distribución de diversos recursos naturales; la reglamentación sobre trasmisión e intercambio de bienes y servicios; y a la definición y tipificación de delitos, distinguiéndose generalmente entre los delitos contra otros individuos y los delitos contra la comunidad o el bien público, así como a la sanción a que se hacen acreedores los individuos por su conducta.

Sólo la norma que exige la conducta que se ajusta a determinados intereses y necesidades se justifica o se válida para la comunidad social y si entra en contradicción con ella, será inoperante y no se justificará en el seno de la comunidad. En el caso de la costumbre jurídica, las normas que lo conforman se modifican y su plasticidad en una actitud actuante y viva, sin embargo, no siempre sucede que las pautas de conducta y las instituciones satisfagan los intereses y las necesidades de la colectividad que las acepta; unas veces se trata de pautas que en otro tiempo tuvieron sentido, pero luego lo han perdido por completo, a pesar de lo cual se mantienen por tradición. Otras veces se trata de pautas que violan normas o valores aceptados como válidos por la cultura dominante a nivel nacional o internacional, creando conflictos entre dichas normas o valores, como por ejemplo en las marcas o mutilaciones a que se han sometido las personas en diversas partes del mundo, como tatuajes, deformación de los labios, orejas, cuello, la clitoritomia, el estrujamiento de los pies femeninos, etc., y sin embargo, fueron trasmitidas de generación en generación. En el caso de México, este tipo de prácticas están expresamente prohibidas por el artículo 22 constitucional, aunque el Estado de México ha asumido la obligación de preservar la identidad y riqueza cultural de las poblaciones indígena, en lo que no contravengan al orden público.

Aunque lo común al orden jurídico nacional y a las costumbres jurídicas sea la naturaleza normativa de ambos, se trata de normas que por su origen y funcionamiento son diferentes. Desde el punto de vista del derecho, se concibe a la costumbre, de acuerdo a tres posibilidades: cuando la costumbre substituye al derecho (*preater legem*); cuando lo complementa (*secundum legem*) y cuando va en contra del derecho (*contra legem*). En el primer caso, se ve a la costumbre como aquellas conductas que se refieren a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes, en cuyo caso la costumbre está llamada a llenar las lagunas legales y representa, en este aspecto, una de las fuentes del derecho. En el segundo caso, la costumbre sirve para corroborar y desarrollar los preceptos legales, de tal modo que viene a ser un reforzamiento de la ley misma. Por último, en el tercer caso, el derecho concibe que en algunas circunstancias la costumbre va contra lo prescrito por la ley, por lo que, en principio, carecería de eficacia, o bien daría lugar a la existencia de una estructura paralela de normas no válidas. Por tanto, para los sistemas jurídicos que siguen el modelo romano-germánico, como es el caso de México, la costumbre tiene siempre como punto de referencia la ley escrita.

En este orden de ideas, el punto más difícil es el establecimiento de criterios que permitan incorporar o armonizar las prácticas consuetudinarias con las normas jurídicas estatales, cuando aquéllas se contraponen a estas.

En el caso específico mexicano, la Independencia trajo consigo una serie de cambios sociales, políticos, económicos y jurídicos que condujeron, entre otras cosas, a la abolición de fuero y leyes privativas establecidas durante la Colonia, lo que produjo consecuencias negativas para las comunidades indígenas, sobre todo en lo referente a la consideración de sus derechos. El desarrollo histórico posterior no mejoró la situación jurídica de este sector de la población, por lo que un problema fundamental de las costumbres normativas de los pueblos indígenas es el reconocimiento de éstas por parte del sistema jurídico nacional, específicamente en el marco constitucional.

Al respecto, en todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indios o indígenas y esta data de la Constitución

de 1824, que en el artículo 50 establecía como facultades del Congreso General la competencia para arreglar el comercio con las naciones extranjeras u entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.

La ausencia de reglamentación respecto de los indígenas y sus comunidades encajó perfectamente dentro de la lógica decimonónica de ponderar, por encima de todo, el principio formal de la igualdad de todos los ciudadanos y la consecuente abolición de fueros y legislaciones privativas.

Dentro de esta concepción prevaleció la razón de estado, que demandó al Estado Nacional del siglo XIX la necesidad de la unidad para constituirse como tal. Los estados nacionales en América Latina se rigieron por el mismo principio y en aquel momento se negó por entero la existencia de lo diverso, representado por los grupos indígenas.

El motivo político-social de 1910 recogió y reivindicó las demandas de los grupos indígenas, especialmente en el Plan de Ayala, aunque no acababa de darse una clara distinción entre campesinos e indígenas, situación que habría de reflejarse finalmente en el texto de la Constitución de 1917.

Es indudable que el principal problema que encaraban las comunidades indígenas al inicio del movimiento armado era el de las tierras que habían poseído inmemorablemente y que, entre otras, la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, expedida por Comonfort en 1856 había afectado considerablemente. Si bien durante el siglo XIX no existió legislación indigenista a nivel nacional, se aprobaron algunas leyes que propiciaron la apropiación individual de las tierras comunales. En particular, la citada Ley de Desamortización estableció el reparto de las tierras comunales en forma de propiedad individual, cuya medida consolidó el latifundio en el campo mexicano y por ende la desarticulación de las comunidades indígenas. Otro ejemplo es la Ley que decretó el gobierno de Chihuahua en 1906 para el Mejoramiento de la Raza Tarahumara con el objetivo de promover todo lo conveniente a la civilización de los indios, incluso al deslinde y fraccionamiento de sus tierras comunales.

Más tarde, las cosas empezarían a cambiar, aunque sólo en materia agraria. Conviene recordar que las reivindicaciones indígenas fueron incluidas en el Plan de San Luis, más tarde en el Plan de Ayala y, finalmente en la *Ley Agraria* de 1915 expedida por Venustiano Carranza. La irrupción del constitucionalismo tendría inmediatas consecuencias respecto de las comunidades indígenas, aunque no se les reconociera personalidad jurídica en cuanto tales ni se reivindicaran sus derechos o prerrogativas, salvo únicamente en el aspecto agrario.

Así el artículo 27 de la Constitución de 1917 estableció que los núcleos de población, que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal tendrían capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hubiesen restituido.

En este sentido, los Constituyentes de 1917 no se refirieron expresamente a los indígenas, aunque para todos fue claro que el término comunidades se aplicaba precisamente a los indígenas.

En 1921 fue creada la Procuraduría de Pueblos, cuyo cometido especifico seria de patrocinar en cuestiones agrarias a las comunidades indígenas; más tarde, en 1925, se fundó la Casa del Estudiante Indígena y, en 1936 el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.

La política del presidente Cárdenas marcó un cierto adelanto sobre el particular, por un lado se postuló un principio de respeto a la peculiar fisonomía histórica y regional de las comunidades indígenas; se exaltaron sus valores tradicionales y su capacidad para el avance en las formas de organización social en virtud de su visión comunitaria y no individualista de la propiedad. No obstante, la obra de Cárdenas se orientó a la necesidad de la integración económica de los indígenas a la sociedad nacional y dejó en segundo lugar la organización social y política peculiar de los grupos indígenas, excluyendo cualquier reconocimiento de las costumbres jurídicas indígenas.

Antes del 28 de enero de 1992, en que se reformó el artículo 4.° de la Constitución, la única legislación federal vigente en materia indígena era la ley que creó el Instituto Nacional Indigenista, publicada el 4 de diciembre de 1948, posteriormente reglamentada por un decreto del Ejecutivo Federal del 10 de junio de 1986.

El 2 de diciembre de 1988, el Ejecutivo Federal estableció como instrumento privilegiado para la ejecución de la política social, el Programa Nacional de Solidaridad para procurar el bienestar de los mexicanos más pobres, dentro de los cuales se encuentran los indígenas.

En el nivel local destaca la creación de la Procuraduría Social de la Montaña, establecida por el Gobierno del Estado de Guerrero con el fin de promover acciones de bienestar y defensa de las etnias localizadas en la Sierra de ese Estado, a cuya creación debe añadirse la incorporación de la costumbre de trabajo comunal, el Tequio, en el Estado de Oaxaca, y más recientemente las reformas legales del Estado de Nayarit, en materia indígena.

En el diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992 se publicó el Decreto por el cual se adicionó el artículo 4°. De la Constitución General de la República, lo que se hizo en cumplimiento del Convenio Internacional ratificado de la OIT, y en el cual se reconoció que México tiene una composición pluricultural; se declaró que el Estado Mexicano protegerá y preservará las lenguas, culturales, costumbres y las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, así como que el Estado les garantiza los mecanismos que aseguraran su acceso a la justicia.

Si bien estos reconocimientos constituyeron un avance fundamental en la larga historia del constitucionalismo mexicano, y un impulso renovador de la política indigenista en favor de los 56 grupos étnicos diferenciados en el país, esta reforma soló puede considerarse como un punto de partida, como una base para el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena en nuestro país, que hoy por hoy, en un acto de mayor justicia, requiere los ajustes que sean necesarios en el texto constitucional para la reivindicación de los derechos de las comunidades indígenas.

Por otra parte, el estudio de las costumbres indígenas y su adecuada protección a nivel constitucional presenta diversos retos. El primero de ellos es la gran diversidad de los grupos indígenas mexicanos y su propia heterogeneidad geográfica, social, económica y política. una diversidad que es anterior a la llegada de los conquistadores españoles,

y que se acentúa por los diferentes ritmos y grados de integración o aculturación que han experimentado cada uno de los grupos étnicos y, dentro de estos, cada una de las comunidades que los integran.

Muchas de las instituciones de gobierno y de las normas que se identifican como parte de las tradiciones y costumbres comunitarias de los indígenas, en realidad son instituciones y normas instituidas por la Corona Española y los evangelizadores desde la época virreinal; o bien, lo que ahora denominamos costumbres jurídicas mexicanas, son una mezcla entre las tradiciones prehispánicas y las influencias normativas de los gobiernos virreinales y del México Independiente, hasta nuestros días, normas que han sido asimiladas de muy diversas formas por los distintos grupos indígenas del país. Así también, dichos grupos, lejos de sufrir con el tiempo una asimilación completa a la cultura dominante, preservaron y preservan sus respectivas entidades, a pesar de los indudables cambios.

No se trata de una sola costumbre jurídica, son de una gran variedad de costumbres que han sobrevivido al cambio, que son hijas del cambio y que se encuentran cada vez más sometidas a la influencia externa de las instituciones y normas jurídicas estatales y federales.

Lo anterior complica la manera de abordar su cabal regulación, pues por un lado contamos con una sociedad nacional con su orden jurídico estatuido, y por otro verificamos la existencia en su seno de numerosas comunidades que se guían por diversas concepciones particulares, de las que derivan una gran variedad de ordenes normativos de tipo costumbrista. Para llegar a soluciones en este contexto, es importantes no olvidar el doble nexo que presenta dicha problemática, pues las comunidades indígenas deben ser comprendidas en la lógica interna que les es propia, pero también en su relación con las instituciones nacionales, evitando idealizaciones como la negación del pluralismo cultural o el derecho a la diferencia.

Otra dificultad para comprender las costumbres jurídicas de los indígenas es el hecho de que están presentes siempre y en casi toda la vida de los indígenas, por lo tanto, el estudio de las costumbres jurídicas no puede desvincularse de las costumbres en lo general, con las cuales

están invariablemente vinculadas; de otro modo, resulta difícil discernir qué es una costumbre general y qué es una costumbre jurídica en especial.

Otra dificultad se deriva del aislamiento y la dispersión en que se desarrollan las comunidades. En general, hasta donde se sabe, la mayoría de los grupos indígenas no han tenido una organización política e institucional unificada. El asilamiento alienta una vida comunal muy intensa, pero al mismo tiempo, imposibilita la relación entre las comunidades y entre éstas y el resto del país. Esta situación se traduce en una paradoja, pues si bien ha contribuido a conservar la riqueza de la diversidad cultural en México. Al mismo tiempo es uno de los factores que convierte a los indígenas en uno de los grupos más vulnerables frente a otros actores o instituciones.

Tal variedad también la encontramos en la extrema diferenciación de los grupos indígenas respecto de su relación con las instituciones y normas nacionales y con la cultura dominante en general. La idea de un Estado Social homogéneo de los distintos pueblos indios es tan falsa como la atribución de un supuesto aislamiento parejo o general de los mismos. Sin duda existen etnias o comunidades más aisladas que otras, pero en contraparte hay grupos en los que el proceso de aculturación está mucho más avanzado. Esto se refleja en la relación entre la costumbre jurídica indígena y el derecho positivo nacional. Según el grado de vinculación del grupo indígena con los procesos sociales, económicos y culturales nacionales, varia la concepción y la aplicación de las costumbres jurídicas propias. De hecho, estas costumbres no se definen en si mismas, si no su relación con la sociedad nacional y los condicionantes que esta pone a las comunidades indígenas.

Lo mismo podría decirse con relación a las autoridades indígenas, a las que no podemos ver con total separación de otras estructuras políticas regionales y nacionales. Cuando los procesos de modernización están muy avanzados, se suelen abrir otros canales de relación, lo que generalmente redunda en una erosión de las instituciones indígenas tradicionales, acompañada de conflictos políticos y sociales.

Otro factor interesante en el entendimiento cabal de la costumbre indígena es comprender también que hay ciertas divisiones características de la modernidad que no tienen curso en ella. Por ejemplo, la diferenciación entre ámbito religioso y ámbito civil es fundamental en los ordenamientos jurídicos de nuestros días a nivel nacional, pero es desconocida por las comunidades tradicionales, donde lo religioso está indisolublemente atado a todas las actividades cotidianas y, por tanto, también a lo jurídico. De forma similar puede hablarse de la distinción entre lo civil y lo penal y de otros asuntos técnicos jurídicos.

Pero la mayor dificultad para el estudio, comprensión y reconocimiento constitucional de las costumbres jurídicas de los indígenas se traduce en el hecho de que son normas que generalmente no se encuentran asentadas en disposiciones escritas, sino que se trasmiten oralmente y por la práctica de diversos actos rituales, en donde se encuentran combinados elementos de carácter religioso y político.

La solución de la problemática apuntada, implica grados de dificultad, pues al reconocerse las costumbres indígenas en una reforma constitucional como la que se promueve en las iniciativas que se estudian, deben ponerse de relieve el imperativo del cumplimiento privilegiado de los derechos que la Constitución establece para todos los mexicanos, entre los que indudablemente se deben incluir a los grupos indígenas, establecer los parámetros genéricos para que ese reconocimiento trascienda de una simple declaración a una instrumentación y pragmatización adecuadas, lo que incuestionablemente tendrá que hacerse de manera posterior, en la ley que venga a reglamentar en lo substancial estas reformas constitucionales, hoy por hoy, de indudable justicia y de orden reivindicatorio a los derechos postergados de los indígenas en nuestro país, particularmente en lo que toca al respeto a sus tradiciones, su cultura y sus costumbres jurídicas.

Conflicto en Chiapas a partir de enero de 1994, su encuadramiento legal y acuerdos concertados

Desde los primeros días del mes de enero de 1994 en que se manifestó en una región del Estado de Chiapas la inconformidad armada de un grupo de mexicanos mayoritariamente indígenas, el Gobierno de la República adoptó estrategias orientadas a la solución de las causas que dieron origen al conflicto y al establecimiento de una paz justa, por la vía de la conciliación, el dialogo y la negociación política.

De manera inmediata, se buscaron soluciones políticas y no militares al conflicto planteado por el movimiento armado que se denominó EZLN, disponiéndose la suspensión unilateral del fuego y haciendo de la presencia del Ejercito Mexicano el medio adecuado para mantener la paz y la seguridad en la zona de conflicto, dar asistencia humanitaria a la población desplazada (veinte mil personas en su mayoría indígenas, en los primeros días de enero de 1994), garantizar la seguridad de las comunidades, preservar la integridad territorial y coadyuvar en tarea de beneficio social y comunitario.

La irrupción de dicho conflicto no motivo la suspensión de garantías o derechos políticos en el Estado de Chiapas, continuándose las demandas de desarrollo social y destinándose crecientes recursos para entender el rezago histórico en las comunidades indígenas, que aún se expresa en la región en una injusta situación de pobreza extrema y marginación.

A partir del 1 de enero de 1994, la situación surgida con violencia en el Estado de Chiapas, por la inconformidad de los rebeldes que abanderaron a su vez la inconformidad de comunidades indígenas, ha tenido las siguientes consecuencias: primero vino la guerra, doce días después el cese al fuego declarado unilateral por el Gobierno Federal y después el dialogo de San Cristóbal de las Casas; posteriormente, las pláticas se suspendieron por el EZLN a fin de consultar a sus bases sobre los ofrecimientos formulados por el Comisionado para la Paz, designado por el Gobierno Federal de manera expresa y para tal efecto, bases que

consideraron insuficientes tales ofrecimientos y con ello se declaró concluido el primer intento de dialogo en el mes de junio de dicho año.

Ante esta situación, el H. Congreso de la Unión no ha sido simple espectador de dicho conflicto, ni un simple actor pasivo en la búsqueda de una salida política al mismo. así, en la LV Legislatura aprobó una *Ley de Amnistía*, y al inicio de la LVI Legislatura, en el mes de diciembre de 1994, integro una comisión legislativa para que se abocara a lograr un cambio en la situación de ruptura total del dialogo que prevalecía en la situación confrontada en el Estado de Chiapas, situación que se complicó en febrero de 1995 con la consignación y el libramiento de órdenes de aprehensión en contra de diversos dirigentes del EZLN.

En tal virtud, y tratando de encontrar una vía institucional para la solución del conflicto, se integró un grupo de trabajo con representantes del Poder Ejecutivo y de una comisión plural del Poder Legislativo, cuyo resultado fue la presentación conjunta ante el H. Congreso de la Unión, de la iniciativa de la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.*

Esta iniciativa legislativa de paz fue probada en el Poder Legislativo por mayoría absoluta, pues en el Senado, obtuvo 115 votos a favor, 2 abstenciones y ningún voto en contra; y en la Cámara de Diputados, recibió 424 votos a favor, 2 abstenciones y solo 7 votos en contra.

En tales condiciones, y con el evidente respaldo representativo de la sociedad mexicana, la ley de referencia fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 1995.

Esta ley vino a establecer las bases jurídicas para propiciar el dialogo y la conciliación de Chiapas, para alcanzar a través de diálogos y negociaciones la solución justa, digna y duradera al conflicto armado que al respecto se inició el 1 de enero de 1994, definiendo de manera clara la naturaleza política del conflicto.

Resulta pertinente mencionar que, en la Exposición de Motivos de la iniciativa de referencia, que fue suscrita conjuntamente por el Poder Ejecutivo Federal y por legisladores de los diferentes partidos políticos, señala que: "El restablecimiento del estado de derecho es requisito

necesario para ofrecer soluciones de fondo a las graves injusticias en las condiciones de vida de los habitantes de la zona del conflicto, especialmente los de las comunidades indígena".

Se señaló asimismo que, mediante la ley: "se busca una paz que trascienda la solución de un conflicto para avanzar en el establecimiento de condiciones que permitan la efectiva igualdad de oportunidades, no solo entre los chiapanecos, sino entre todos los mexicanos. Se trata, en suma, de abandonar la discordia y el enfrentamiento como método, para construir una nación en la que la oportunidad de participación y una mayor equidad de la distribución de los bienes sociales sean un compromiso, una regla y un hecho cotidiano tangible".

En este ordenamiento se estableció la base jurídica necesaria para iniciar un proceso de dialogo con el movimiento rebelde inconforme, al contar con una ley que obliga a las partes a una solución pacífica, política y negociada.

En el mismo sentido, la ley previo la adopción de compromisos que debían integrarse en un acuerdo de concordia y pacificación con justicia y dignidad, en el que se sentaran las bases que permitan dentro del estado de derecho, las vías institucionales para asegurar la paz; atender las causas políticas, económicas y sociales que originaron la inconformidad; propiciar la incorporación del grupo rebelde a los cauces pacíficos y legales; conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca; promover el bienestar social y el desarrollo económico, así como proponer los lineamientos para la amnistía que debería estar sujeta al conocimiento y aprobación del Congreso de la Unión.

En esta ley se estableció la suspensión de las órdenes de aprehensión giradas, de los procesos judiciales y de las averiguaciones previas abiertas en contra de los integrantes del EZLN, a quienes se les reconoció como un grupo de personas identificadas como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformaron por diversas causas. Dicho ordenamiento garantizo el libre tránsito a los dirigentes y negociadores del EZLN a las sedes que se fijaran para el dialogo, estableciendo que el Gobierno Federal habría que pactar

con dicho grupo los calendarios y bases del dialogo y la negociación, así como que esta habría de darse de manera interrumpida.

En la propia ley que creo la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), La cual se debía integrar paritariamente con las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, así como por sendos representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, con el propósito de que dicha comisión coadyuvara a fijar las bases del dialogo y la negociación así como las condiciones para facilitar el proceso de paz, disponiendo además el establecimiento de una comisión de Seguimiento y Verificación de los acuerdos que las partes suscribieran.

La COCOPA, que se instaló el 14 de marzo de 1995, logró después de 10 meses de que las partes en conflicto no habían tenido comunicación alguna, que con apoyo en la ley se restablecieran el dialogo y la negociación.

Con base de dicha ley, y ante las instalaciones de la COCOPA, las representaciones del Gobierno Federal se reunieron en el ejido de San Miguel Ocosingo, Chiapas, el 09 de abril de 1995 y suscribieron el Protocolo de Bases para el Dialogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, que fijó los principios básicos de la negociación, a saber, la buena fe, el respeto mutuo, la continuidad del dialogo y la negociación, la aclaración de las diferencias, la superación de incidentes, la disposición manifiesta, la voluntad plena, la reciprocidad proporcional y la objetividad de la información pública.

Así, se buscó crear un marco mínimo reglamentario que otorgara garantías, certidumbre y continuidad a las reuniones entre las partes, y que las obligara a mantener el dialogo y la negociación, independientemente de los acontecimientos que se suscitaran por fuera de las mesas de diálogo y negociaciones.

Con base en el ordenamiento de referencia y las bases concertadas en San Miguel Ocosingo, las representaciones de ambas partes, Gobierno Federal y EZLN, negociaron durante varios meses la agenda del dialogo, el formato y las reglas del procedimiento.

En tales condiciones, la agenda negociada y adoptada por las partes comprendió los siguientes temas:

a) Distensión integral a través de medidas que erradicaran las posibilidades de que se reanudaran las hostilidades y que condujeran a un acuerdo de concordia y pacificación con justicia y dignidad.
b) Temas políticos, económicos, sociales y culturales, que debían comprender:
   I. Derechos y cultura indígena;
   II. Democracia y justicia
   III. Bienestar y desarrollo; y
   IV. Derechos de la mujer en Chiapas.
c) Conciliación entre los distintos sectores de la sociedad chiapaneca; y
d) Participación política y social del EZLN, conforme al artículo 2.° de la ley de que se viene haciendo mención.

El formato que adoptaron las partes para llegar adelante la negociación de los temas sustantivos de la agenda, y le permitió al EZLN tener contacto con una eventual base social y de apoyo y para buscar la incorporación de diversas demandas de grupos de intelectuales, estudiantes, organizaciones sociales, académicos y luchadores sociales para poder elaborar en forma dramática las demandas que posteriormente presentarían en la mesa de negociaciones. De esta manera, el formato consistió en etapas preparatorias con carácter consultivo de las reuniones plenarias, etapas en las que podía participar invitados y asesores tanto del EZLN como del Gobierno Federal, y que las reuniones plenarias tuvieran un carácter resolutivo.

Las discusiones más conflictivas entre las partes se dieron al momento de establecerse el alcance de los acuerdos, pronunciamientos conjuntos o individuales, propuestas conjuntas y compromisos, así como declaraciones conjuntas.

Estas diferencias permitieron que el Gobierno Federal u el EZLN pudieran abordar temas de carácter nacional y aspectos de competencia estatal, cuyos productos y destinos tendrían como resultado:

I. Temas de alcance estatal. Estos tendrían como resultado final compromisos reales frente a las causas políticas, económicas, sociales y culturales del conflicto que, asumidos por las partes, se integrarían al acuerdo de concordia y pacificación con justicia y dignidad.

II. Temas y subtemas de carácter local con alcance nacional. Estos tendrían como resultado final le elaboración, por acuerdo de las partes, de propuestas conjuntas que las mismas se comprometerían a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, y que se integrarían como tales, al acuerdo de referencia.

III. Subtemas de carácter nacional. Estos serían dialogados entre las partes y en aquellos casos en que fuera posible, elaborarían pronunciamientos conjuntos que se comprometerían a enviar a las instancias de debate y decisión nacional para integrarse al acuerdo antes mencionado. En aquellos temas en que tales pronunciamientos conjuntos no fueran posibles, las partes podrían emitir pronunciamientos individuales.

El 11 de septiembre de 1995, las partes suscribieron el documento llamado agenda, Formato y Reglas de Procedimiento, que contenía los puntos anteriormente señalados, lo cual permitió iniciar en forma ordenada y prácticamente sin interrupciones, a pesar de algunos incidentes, hasta el mes de agosto de 1996, la discusión de las causas políticas, económicas, sociales y culturales que dieron origen al conflicto.

Debe afirmarse que, durante los meses de octubre de 1995 a febrero de 1996, las partes instrumentaron las etapas convenidas para la revisión del primer tema de la agenda temática pactada, relativa a Derechos y Cultura Indígena, contando con el permanente seguimiento de la opinión pública y el escrutinio de la sociedad nacional.

Así, el 16 de febrero de 1996, el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Chiapas y la representación del EZLN suscribieron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en Materia de Cultura y Derechos Indígenas.

Estos acuerdos se suscribieron en tres documentos concomitantes.

El primer documento, contiene un pronunciamiento conjunto de las partes en el conflicto para ser enviado a las instancias de debate y decisión nacionales, en el cual se expresa la tesis del establecimiento de un nuevo pacto entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano, con la asunción de tres planteamientos básicos.

- Reconocer y atender las profundas desigualdades socioeconómicas que enfrentan los pueblos indígenas.
- Impulsar una reforma constitucional profunda, basada en la participación de los pueblos indígenas como actores centrales de un desarrollo.
- Fomentar un renovado orden social, jurídico y político que propicie el desarrollo y vigencia de los derechos que se reconocen a los pueblos indígenas.

El segundo documento expresa una serie de propuestas conjuntas sobre temas de alcance nacional que el gobierno de la República y el EZLN se comprometieron a enviar a las instancias de debate y decisión nacionales, de acuerdo a lo que señalan las reglas del procedimiento, entre cuyos principales aspectos destacan:

- Creación de un nuevo marco jurídico que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, incluyendo un marco de autonomía entendida ésta como la suma de los derechos a los que pueden acceder los pueblos indígenas del país, al amparo de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.
- Reconocimiento de las comunidades indígenas como el espacio en el que deben ejercer los derechos reconocidos por la Constitución General de la República, considerando las comunidades indígenas insertas en el marco jurídico del Municipio Libre.

- La especificación de que este contiene de derechos indígenas seria especificado por las legislaturas locales en el ámbito de su jurisdicción, en proceso de dialogo consecutivos con las diferentes etnias que integran la pluralidad nacional.
- Remunicipalización y redistribución de los municipios mayoritariamente indígenas, a efecto de mejorar la representación indígena en los órganos del poder público.

En el tercer documento, se incluyeron los compromisos específicos para el Estado de Chiapas, con dos apartados: el primero, referido a las adecuaciones constitucionales que habrían de impulsarse a nivel local, y el segundo que debía incluir las acciones y medidas referentes a programas de desarrollo de aplicación inmediata, tales como:

- Promoción de los cambios legales e institucionales de Chiapas, que permitan alcanzar soluciones de fondo a los problemas que viven las comunidades indígenas de esa entidad federativa, acordes al tenor de las reformas nacionales.
- Remunicipalización de los derechos de la mujer indígena.
- Garantías para el acceso de las comunidades indígenas a los medios de comunicación masiva.
- Reconocimiento de derechos culturales y educativos.

Por otra parte, los compromisos adoptados en materia de programas de desarrollo, fueron:

- Acceso pleno a la justicia.
- Reconocimiento de autoridades, normas y procedimientos para la solución de conflictos internos.
- Creación de la cuarta visitaduria Indígena, dentro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- Nombramiento de intérpretes en juicios que involucran a indígenas.
- Creación de la figura de defensor de oficio con conocimiento de la lengua y costumbres indígenas.
- Promoción y respeto a la cultura indígena.

- Impulso o políticas culturales nacionales y locales.
- Reconocimiento y ampliación de los espacios culturales.
- Difusión de la cultura indígena.
- Derecho de una educación integral, bilingüe y bicultural.
- Educación que respete tradiciones, usos y costumbres.
- Creación de institutos de educación superior y de investigación, por y para indígenas.
- Edición de libros de texto de carácter bilingüe y bicultural.
- Garantías a la satisfacción de mínimos de bienestar.
- Programas prioritarios: salud, alimentación vivienda y caminos.
- Impulso a la producción y al empleo.
- Programas de desarrollo en las comunidades indígenas. Acciones interinstitucionales de apoyo al trabajo, educación y salud.
- Garantizar a los indígenas, el acceso a medios de información.
- Garantías de acceso a los medios de comunicación, para difundir su cultura.

De manera paralela al desarrollo del dialogo y las negociaciones en San Andrés Larráinzar, a efecto de incorporar los puntos de vista de las 56 etnias que integran el mosaico pluricultural de la Nación, el Gobierno Federal en coordinación con el Congreso de la Unión, llevó a cabo una consulta nacional sobre derechos y cultura indígena, consulta nacional sobre derechos y cultura indígena, consulta cuyos resultados fueron mencionados ya en otro apartado de este dictamen.

De igual forma, entre el 4 y el 10 de enero de 1996, el EZLN realizó un Foro Nacional Indígena, cuyas conclusiones fueron turnadas por la COCOPA al Congreso de la Unión, a efecto de que fueran tomadas en cuenta en las discusiones sobre las posibles modificaciones constitucionales en materia de derechos y cultura indígena.

De ahí que obran en el poder del H. Congreso de la Unión, para el efecto de la valoración de los posibles cambios que deben realizarse

al artículo de la Constitución Política en materia de derechos y cultura indígena, y que motivan las iniciativas que se dictaminan, los siguientes documentos:

- Acuerdo de San Andrés, firmados por las representaciones del Gobierno Federal, del Estado de Chiapas u del EZLN;
- Consulta Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena, convocada por el Ejecutivo Federal y por el Congreso de la Unión; y
- Foro Nacional Indígena, convocado por el EZLN con la coadyuvancia de la COCOPA.

Propuesta de reformas constitucionales de la COCOPA

La Comisión de Concordia y Pacificación, como una instancia del Poder Legislativo, de integración plural y de origen popular y republicano, asumió con prudencia, objetividad y neutralidad la representación política de la sociedad para coadyuvar en el proceso de paz en Chiapas.

A tal efecto, por mandato de ambas Cámaras del Congreso, la COCOPA ha hecho un esfuerzo de lealtad con México, sin subordinación a intereses de partido, ni aspiraciones de protagonismos personales o de grupo, anteponiendo los intereses del Estado de Chiapas y del país en general, por encima de cualquier otro interés.

Dentro de sus actuaciones, la COCOPA, el 29 de noviembre de 1996, dio a conocer a las partes en el conflicto en el Estado de Chiapas, una propuesta de iniciativa de modificaciones a los artículos 4°, 115,18,26,53 y 73 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, propuesta que es del siguiente tenor:

> "Artículo 4.° La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las Fronteras de los Estado Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones

sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de está, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I.- Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II.- Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III.- Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV.- Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales;

V.- Acceder de manera colectiva a uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos estos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;

VI.- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad; y

Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación. La federación, los Estados y los Municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación. Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán

y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural. El Estado impulsara también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomaran en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas. El estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las constituciones y las leyes de los estados de la república, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

El varón y la mujer son iguales ante la ley…."

"ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptaran…

I.- Cada Municipio…

Los presidentes

Las legislaturas…

En caso de declararse…

Si alguno…

II.- Los municipios

III.- Los municipios, con el concurso de los estados…

IV.- Los municipios administrarán libremente…

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estará facultados para formular, aprobar y

administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos les darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos…

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores…

VIII.- Las leyes de los estados…

IX.- Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizaran la trasferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles; y

X.- En los municipios comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas"

"Artículo 18.- Sólo por delito que merezca prisión preventiva…

Los gobiernos…

Los gobernadores…

La federación…

Los reos de nacionalidad…

Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social".

"Artículo 26.- El Estado organizara…

Los fines del proyecto…

La ley facultara al ejecutivo…

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les

garantizara su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional…

En el sistema…"

"Artículo 53.- La demarcación territorial…

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberán tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional…

Para la elección…"

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I.-…XXVII

XXVIII.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4.° y 115 de esta Constitución;".

"Artículo 116.- El poder público de los estados…

I.-…

II.-El número de representantes…

Los diputados de las legislaturas…

En la legislación electoral…

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos".

Esta propuesta de la COCOPA que fue observada de manera concreta en algunos de sus apartados por el gobierno federal con fecha 20 de

diciembre de 1996, no pudo tener una consecución inmediata a fin de poder ser representada como iniciativa formal ante el H. Congreso de la Unión, en virtud de que el EZLN, de manera reiterada manifestó su postura, en el sentido de que sólo aceptaría la propuesta de la COCOPA, en sus términos exactos, sin ninguna modificación de ninguna índole, y suspendió toda negociación y todo dialogo con el gobierno federal, a pesar de las reiteradas gestiones que sobre el particular hizo la COCOPA para que se reanudarán las negociaciones.

Dicho diálogo permaneció suspendido hasta que, por una parte, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de senadores representados en esta Cámara, y el Ejecutivo Federal, por su parte, presentaron sendas iniciativas de reformas constitucionales, para que en el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y de las negociaciones largamente efectuadas entre las partes del conflicto en el Estado de Chiapas, y con el propósito de no entorpecer los beneficios que reclaman la mayor parte de las comunidades indígenas de esta Nación, se hicieran los ajustes correspondientes a los artículos, 4.°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Contenido de la iniciativa del grupo parlamentario de senadores del Partido Acción Nacional

> La presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos se concibe considerando a la Nación Mexicana como una realidad viva, que se gesta a partir de los pueblos indígenas asentados en lo que es hoy el territorio nacional, y se consolida en un rico y variado proceso de mestizaje, que se desenvuelve con esfuerzos de sus integrantes en una sociedad pluricultural con unidad que supera toda división en parcialidades, clases o grupos. Está formada por personas humanas agrupadas en comunidades naturales como son las familias, municipios, organizaciones de trabajo o de profesión, de cultura o de convicción religiosa. Todas esas comunidades enriquecen la vida nacional y le dan sentido, y todas ellas deben contar con el reconocimiento

del Estado y condiciones que propicien el desarrollo integral de las personas que la integran.

En la organización política nacional, es preciso que las comunidades naturales, y particularmente las indígenas, que han experimentado por siglos una larga discriminación, explotación y marginación, sean reconocidas y respetadas, dándoles el lugar y la participación debidos en la estructura y en el funcionamiento del Estado. Para ello es necesario reconocer sus derechos en tanto cuerpos sociales, a fin de que prevalezca la igualdad esencial de todos los seres humanos.

La presente iniciativa se pronuncia por la reivindicación de las comunidades indígenas como sujetos de derecho que, por razones históricas y de identidad cultural, deben tener pleno reconocimiento por el Estado, como partes integrantes de él, con las consecuencias jurídicas que se establezcan en la constitución y en la legislatura federal y local en sus respectivos ámbitos de competencia.

El sistema federal que establece la Constitución, y que se ha visto pobre y parcialmente impulsado, tiene una enorme capacidad para captar en el Estado nacional, gran variedad comunidades, aceptándolas con sus características, peculiaridades y formas propias de organización para el trabajo, la educación, lenguas y prácticas religiosas. El sistema federal está diseñado precisamente para incorporar realidades sociales distintas, preservándolas en lo fundamental e integrándolas en una Nación, cuya unidad no depende de la uniformidad si no de desarrollo de una conciencia generalizada y de una voluntad colectiva de propósitos comunes. La diversidad cultural es riqueza de la Nación.

Consideramos que las comunidades indígenas deben gozar de autonomía expresada y ejercida en el ámbito municipal, dentro de una organización federal que de esa manera se fortalece. La autonomía municipal, que se define por la capacidad de las comunidades para elegir en forma directa sus autoridades, manejar libremente su hacienda, establecer sus normas básicas de

convivencia y las formas de operación de sus servicios públicos, es el ámbito en el que puede y debe concretarse el desarrollo de los pueblos indígenas.

La diversidad cultural, debe ser alojada en un auténtico sistema federal, que reconozca la autonomía de las comunidades indígenas dentro del Estado mexicano, dentro de un orden solidario y subsidiario. Solidario por que se concibe que, en todas las comunidades, como las personas con las que se integran, deben apoyarse mutuamente; subsidiario, para permitir que las personas y comunidades que tiene menores condiciones de desarrollo sean impulsados con el concurso y los recursos de las otras comunidades y personas que los tienen mayores, hasta que las primeras alcancen el vigor y la capacidad para progresar por cuenta propia.

El fortalecimiento inaplazable de todos los municipios del país es indispensable requerimiento para el Estado como condición necesaria para una vida digna de los mexicanos. La autonomía municipal consagrada en la Constitución no se ha respetado. Los municipios libres y fuertes se requieren para hacer efectiva la autonomía de las comunidades indígenas. Esa es una razón fundamental en la que se sostiene la presente iniciativa. En ella se busca traducir a normas constitucionales los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, suscritos por la representación del Gobierno federal y la del EZLN, por una paz justa y digna en Chiapas. En ellos se ha escogido el municipio como forma de gobierno propio en el que se puede concretar y ejercer la autonomía. Y por eso en los acuerdos de plantean:

"El reconocimiento de las comunidades indígenas, como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena y el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas".

Lo anterior se extiende en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar cuando en ellos "se propone la integración del

municipio con población mayoritariamente indígenas, no como un tipo diferente de municipio, sino como aquél que en el marco del concepto general de esa institución política se permita la participación indígena en su composición e integración y se fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos".

En esta iniciativa se presentan las cartas municipales, inspiradas en la más auténtica tradición de los ordenamientos que dan vida y estructura a las comunidades naturales, las mismas que inspiraron la batalla de los comuneros de Villalar contra la imposición imperial, como instrumentos a través de los cuales se recojan y reivindican las especificidades sociales y culturales de las comunidades indígenas.

Las cartas municipales ofrecen una posibilidad amplia para la realización de la convivencia en las distintas comunidades que integran la Nación mexicana. Ellas abren especialmente un espacio a las comunidades indígenas y ofrecen la posibilidad de que se integren a la Nación portando sus características propias.

Sostenemos que los derechos de las comunidades indígenas no se oponen a la idea de la Nación mexicana, por el contrario, la fortalecen como una realidad viva.

Las cartas municipales ofrecen distintas posibilidades de alojar en el ámbito municipal a las comunidades indígenas. La abren en primer término, en la propuesta del artículo cuarto constitucional, para poblaciones mayoritariamente indígenas, en las cuales se garantizan una serie de reconocimientos a los derechos y atribuciones de sus comunidades. Una segunda forma de apertura que aportan las cartas municipales para el reconocimiento y apoyo de las comunidades indígenas se prevé en el artículo 115 constitucional; allí se considera la existencia de municipios en los que existe comunidades indígenas, aunque no constituyan la población mayoritaria, pero en los cuales se inscriban derechos y atribuciones de esas comunidades. En este último caso, como se previene en los Acuerdos de San Andrés se puede incorporar la

participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos. Una tercera posibilidad que abren las cartas municipales es la de incorporar las características específicas de una comunidad municipal que tiene una necesidad especial para que sus formas de convivencia, organización y desenvolvimiento cultural sean preservadas y fortalecidas. Se trata de un instrumento que, si bien hace posible la expresión de la autonomía de las comunidades indígenas, es capaz de proporcionar a otros grupos humanos elementos necesarios para la preservación de sus formas propias de ser.

Como complemento de las cartas municipales debe desarrollarse, como se previene en los citados acuerdos de San Andrés Larráinzar, el derecho de asociación de los municipios, ya previstas en el artículo 115 vigente, los que podrán integrarse con distintos propósitos y regionalizar sus políticas de desarrollo tendientes al aprovechamiento óptimo de sus recursos. Para efecto, en cada entidad ha de estudiarse la posibilidad y conveniencia de re municipalizar zonas indígenas, como también señalan los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, de manera que se propicie que los espacios municipales coincidan, con las comunidades, para que estas puedan mejorar autogobernarse, elegir sus propias autoridades, y reivindicar sus usos y costumbres, que no violen las garantías individuales, o sean contrarios a los derechos humanos.

Las cartas municipales, por último, permiten a las comunidades indígenas, o asociaciones de estas, organizarse en función de un territorio.

La iniciativa también fortalece, la participación de las comunidades indígenas en la formulación de planes y programas de desarrollo y educativos, de tal suerte que sus especificidades culturales, sean tomadas en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

Por otra parte, la iniciativa plantea el reconocimiento de usos y costumbres de las comunidades indígenas a fin de que sean tomados en cuenta en los juicios y procedimientos en los

que participen individualmente o colectivamente indígenas. Así se recatan uno de los compromisos incluidos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Asimismo, en materia de administración de justicia y de ejecución de penas, se propone que los indígenas las compurguen en los establecimientos más cercanos a sus comunidades.

Para fortalecer la representación en los distintos órganos políticos del estado, la iniciativa plantea que uno de los criterios para la conformación de los distritos electorales, sea la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

La iniciativa, en suma, aporta fórmulas concretas y eficaces, que tienen fundamento en nuestra historia y tradición constitucional federalista a la vez que asume la esencia de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y, por tanto, constituye un instrumento para el logro de una paz justa y digna en Chiapas.

En mérito de lo expuesto y con fundamento en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, presentamos la siguiente iniciativa:

"DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, UN TERCER PÁRRAFO CON CINCO FRACCIONES, UN CUARTO Y QUINTO PÁRRAFOS, RECORRIÉNDOSE EN SU ORDEN LOS PÁRRAFOS DEL SEGUNDO AL SEXTO PARA PASARÁ A SER DEL SEXTO AL DÉCIMO, DEL ARTÍCULO 4.º; SE ADICIONA CON UN SEXTO PÁRRAFO EL ARTÍCULO 18; SE ADICIONA UN CUARTO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EN SU ORDEN EL ACTUAL CUARTO PARA PASAR A SER EL QUINTO DEL ARTÍCULO 26; SE ADICIONA CON UN SEGUNDO PÁRRAFO RECORRIÉNDOSE EN SU ORDEN EL ACTUAL SEGUNDO PARA PASAR A SER EL TERCERO DEL ARTÍCULO 53; SE RESTABLECE LA FRACCIÓN XXVIII DEL ARTÍCULO 73; SE REFORMA LA FRACCIÓN V Y SE ADICIONA CON UN SEGUNDO PÁRRAFO Y SE RESTABLECE LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 115; Y SE AGREGA UN CUARTO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116°. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 4.° La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos reconocidos por la ley y los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República y aprobados por el senado.

Las comunidades indígenas gozaran de autonomía expresa y ejercida dentro del ámbito municipal, en los términos que establezcan las constituciones de los estados. Para su ejercicio los ayuntamientos deberán elaborar cartas municipales, las cuales serán aprobadas por las legislaturas de los estados a que pertenezcan. Las cartas municipales respetaran: la unidad nacional; las garantías individuales; los derechos humanos; la dignidad, integral y la participación de la mujer en condiciones de equidad; las formas democráticas de acceso al poder; la preservación del entorno ambiental.

En las cartas municipales deberán preverse, como mínimo, las atribuciones y derechos siguientes:

I.- Las normas para decidir su organización social, económica, política y cultural;

II.- La facultad de aplicar sus usos y costumbres, en la regulación y solución de conflictos internos, así como las condiciones bajo las cuales su procedimiento y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III.- El procedimiento para elegir a sus autoridades y el reconocimiento de las mismas;

IV.- Las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales dentro de su ámbito territorial, que respeten derechos de terceros y dejen a salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación; y

V.- Las disposiciones para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.

La Federación, los Estados y los Municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y atreves de la consulta

con las comunidades indígenas, promover programas educativos de contenido regional, en los que se reconozca la herencia cultural de las mismas, así como la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y reconocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda clase de discriminación.

Para garantizar el acceso pleno de las comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomaran en cuenta sus usos, costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución, los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos de oficio por intérpretes y defensores, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

…

…

…

…

ARTÍCULO 18.-…

…

…

…

…

Los indígenas compurgaran, perfectamente, en los establecimientos más cercanos a su comunidad, de modo que se propicie su reintegración a la misma como forma esencial de readaptación social.

ARTÍCULO 26.-…

…

…

La legislación correspondiente establecerá las modalidades necesarias para que, en los planes y programas de desarrollo, se

tomen en cuenta a las comunidades indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales; el Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

…

Artículo 53.-…

Para garantizar la representación de los indígenas en la Cámara de Diputados, las autoridades electorales deberán considerar, en la conformación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

…

Artículo 73.-…

…

XXVIII.-… Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias, respecto de las comunidades indígenas para ejercer las atribuciones previstas en los artículos 4.° y 115 de esta Constitución.

…

Artículo 115.-…

I.-…

II.-…

III.-…

IV.-…

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo rural y urbano; participar en la creación y la administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos

para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

En los planes de desarrollo municipal y los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada Municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social;

VI.-…

VII.-…

VIII.-…

IX.- Los ayuntamientos tendrán el derecho de iniciativa para proponer una carta municipal, que deberá ser aprobada por la legislatura del Estado y que fijará las bases y modalidades para su organización y administración conforme a sus características sociales y culturales. La legislación local deberá asegurar el ejercicio pleno de este derecho y de los contenidos en el artículo 4.º de esta Constitución.

Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentadas las comunidades indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas y responder a criterios de racionalidad cultural, política geográfica y social.

ARTÍCULO 116.-…

I.-…

II.-…

…

…

Para garantizar la representación de los indígenas en las Legislaturas de los Estados, las autoridades electorales deberán considerar en la conformación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor a los 30 días de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. Las legislaturas de los estados tendrán 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, para adecuar sus constituciones en los términos establecidos en el mismo.

Tercero. El congreso de la Unión deberá emitir la ley reglamentaria del artículo 4.° constitucional en un plazo que no excederá de 180 días contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

México, D.F. a 12 de marzo 1998.

Contenido de la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal

"Nuestra Constitución registra y sintetiza las luchas que los mexicanos hemos librado para construir nuestra Nación. Frente a retos de grandes proporciones, en distintos tiempos y variadas condiciones, nuestra Constitución ha consagrado y ratificado las aspiraciones y los principios fundamentales que nos definen y nos unen; que dirigen y ordenan nuestra convivencia; que orientan nuestros esfuerzos hacia un futuro de mayor prosperidad, democracia y justicia para todos los mexicanos. Esos principios esenciales son la soberanía, que sustenta la independencia y la

unidad de nuestra Nación; la libertad que se expresa en las garantías individuales y los derechos humanos, la naturaleza republicana y representativa de nuestra democracia; el pacto federal que enlaza a estado soberanos y municipios libres; los derechos sociales para lograr el bienestar común y la igualdad de oportunidades; la libertad de conciencia y el carácter laico de nuestras instituciones. Esos principios están vigentes y se reafirman cotidianamente en el funcionamiento de nuestra sociedad. Su práctica es perfectible, ya sea para corregir insuficiencias, pero su permanencia es incuestionable. El respeto incondicional a los principios esenciales consagrados por nuestra Constitución, y a la firme voluntad para ampliar y perfeccionar su funcionamiento, son compromisos inquebrantables del Poder Ejecutivo Federal.

Los pueblos indígenas de México han sido y son participantes decisivos en los grandes movimientos históricos que definieron y ratifican los principios de nuestra Constitución. Los pueblos indígenas contribuyeron a forjar nuestra Carta Magna, la han defendido con denuedo y, cuando la adversidad hizo necesario, le brindaron un último reducto para garantizar su persistencia. Quienes pretenden que nuestro marco constitucional es ajeno he impuesto a los pueblos indígenas, desconocen la participación y el patriotismo, siempre reiterado, de estos mexicanos. No hay ni ha habido contradicción en las justas demandas de los pueblos indígenas y los principios fundamentales del orden constitucional.

También es cierto que, a lo largo de dilatados procesos histórico, surgieron y se perpetuaron condiciones de exclusión, marginación, e incluso discriminación en contra de los pueblos y las comunidades indígenas. Tales condiciones han provocado una pobreza inaceptable y dolorosa, una mayor dificultad y a veces imposibilidad de tener acceso a la jurisdicción del Estado y las instituciones públicas; una representación insuficiente y, por lo mismo, la exclusión política y, en casos particulares, incluso un sometimiento a formas de dominio e intermediación arcaicas, injustas y al margen de la ley. Esas condiciones ofenden

y lastiman a todos los mexicanos; significan un obstáculo para nuestro desarrollo y nuestro avance democrático, constituyen un reto inaplazable que nos concierne a todos.

La representación nacional ha reconocido que una de las muchas tareas que hace falta para superar las condiciones de desigualdad que afectan a los indígenas consiste en reformar a la Constitución Política para consagrar explícitamente los derechos de estos mexicanos y generar las acciones institucionales, por parte del Estado Mexicano, para garantizar su cumplimiento. En 1992, el Constituyente Permanente reformo el artículo 4°. Constitucional a fin de consagrar la naturaleza pluricultural de la Nación, sustentada en la diversidad originaria de los pueblos indígenas para garantizar el acceso de los indígenas, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado y llevar a cabo los esfuerzos adicionales que promovieran su pleno desarrollo.

Sin embargo, aquella justa decisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo fue insuficiente. No alcanzo la fuerza suficiente para alentar los cambios necesarios en la legislación federal y local, ni en la actuación de las instituciones públicas frente a los pueblos y las comunidades indígenas. No logro convocar con la urgencia y energía requeridas la conciencia de la sociedad, ni consiguió movilizarla para hacer frente a la justa exigencia de los mexicanos indígenas.

Con la presente iniciativa de reformas a los artículos 4°., 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos "alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos" de los mexicanos indígenas " con respeto a su identidad social" Someto al Constituyente Permanente las adecuaciones constitucionales necesarias para la "constitución de un pacto social integrado de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad u el Estado. Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas solo podrá arraigar y culminar con la participación de

los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado". Este proceso de trasformación del Estado, hoy en marcha de nuestro país, generará las normas, institucionales y programas que complementen el mandato constitucional que se propone para hacer efectivos los derechos de nuestros compatriotas indígenas.

La iniciativa que someto a consideración de esa Soberanía es plenamente congruente con los principios rectores de nuestro orden jurídico, expresados en la Constitución. Preserva sin ambigüedades la soberanía y la unidad nacionales, en las que creemos todos y que también demandan los pueblos indígenas. Refrenda la vigencia de nuestras leyes e instituciones esenciales. "Parte del principio jurídico y fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas".

La iniciativa propone reconocer y consagrar derechos para la preservación y el libre desarrollo de las culturas indígenas, con el respeto absoluto que merecen. Destaca el apoyo a la educación indígena, con la participación directa de las comunidades, pues la educación es el instrumento más poderoso y eficaz para alcanzar verdaderamente la igualdad. El derecho para que las comunidades decidan por ellas mismas su organización social, con plena libertad en lo que respecta a sus asuntos internos, es reconocido sin más limitaciones que el respeto a las otras formas igualmente libres y legitimas de organización interna en un Estado de Derecho. En la iniciativa se establecen las condiciones para reconocer las tradiciones y costumbres indígenas, y se refuerzan las normas y acciones para garantizar un acceso efectivo a la jurisdicción del estado, con especial atención al respeto de los derechos humanos y particularmente los de las mujeres.

Esta propuesta promueve acciones que permitan, a través de una nueva división municipal y de nuevas demarcaciones

de distritos electorales, obtener una representación política más amplia y eficaz de los mexicanos indígenas. De manera destacada, "se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquél que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos".

Con estas otras medidas que contiene la presente iniciativa, quedaría plasmada en nuestra Constitución la autonomía que legitima y genuinamente reivindica las comunidades indígenas para superar la desigualdad. La autonomía que se propone reconoce y respeta las diferencias, las identidades y su sustento cultural, así como las formas propias de organización social y las autoridades que dirigen y representan a los pueblos indígenas. El concepto de autonomía propuesto excluye privilegios o fueros, y también cualquier forma de discriminación; repudia aislamiento, segregación, pasividad o indiferencia. En consecuencia, rechaza cualquier pretensión de separar o excluir a los indígenas, incluso con la justificación de protegerlos, de la convivencia con los componentes plurales de la vida nacional. La autonomía que se propone es congruente con las normas e instituciones del Estado, pero exige mayor atención hacia las comunidades indígenas. La autonomía propuesta es incluyente para que los mexicanos indígenas puedan participar plenamente en el desarrollo nacional y la convivencia democrática, con pleno respeto a su identidad. De hecho, la autonomía que se propone fortalece a las instituciones del estado, a través de una mayor participación democrática de los mexicanos indígenas. El ejercicio de esta autonomía contribuirá a la democracia, la soberanía y la unidad nacionales.

La presente iniciativa recoge e incorpora la pluralidad de ideas expresadas en los muchos foros que se abrieron para analizar y debatir la cuestión indígena en nuestro país. Destaca la Consulta

Nacional Sobre Derechos y Participación Indígena que realizaron conjuntamente los Poderes Ejecutivo y Legislativo y cuyas conclusiones se dieron a conocer en marzo de 1996. En los 33 foros estatales, 120 encuentros con pueblos y comunidades indígenas en 18 entidades, múltiples reuniones y coloquios de dicha consulta nacional, participaron 25,000 personas que presentaron más de 4,000 ponencias con cerca de 12,000 propuestas de diverso orden y magnitud. En las reuniones de la consulta se expresaron todas las posiciones, se reflejaron todas las opiniones, se escucharon los agravios y los reclamos en los que los propios indígenas fincan sus demandas. En este debate emergió con fuerza y nitidez la diversidad de puntos de vista acerca de la situación de los pueblos indígenas y la vigorosa pluralidad de perspectivas que analizan. También surgieron con claridad la necesidad y la voluntad de actuar para enfrentar sin dilación los problemas y las restricciones que afectan a las comunidades indígenas.

La diversidad es característica de los pueblos indígenas de México. En nuestro país se hablan 56 lenguas indígenas. Cada una de ellas aporta riqueza, conocimiento y una visión particular del universo, la naturaleza y la sociedad. Sin embargo, la distribución de esa enorme variedad es irregular. Existen cuatro lenguas predominantes, el náhuatl, el maya, el mixteco y el zapoteco. La mitad del total de la población indígena utiliza una de esas cuatro lenguas. En cambio, entre la otra mitad de la población se utilizan más de 50 lenguas, la mayoría de éstas con menos de 20,000 habitantes cada una. La lengua náhuatl, la más importante por el número de habitantes, cercano a 1200,000 se utiliza por grupos significativos en cinco estados de la República; en ninguno de ellos es mayoritaria y no hay continuidad geográfica entre sus habitantes. Esta distribución descontinua se repite en otras lenguas, que a veces presentan variedades regionales diferentes entre sí, lo que contribuye a la complejidad del mosaico de la diversidad indígena. El indicador de la lengua, el más preciso, no refleja plenamente las variaciones entre otros aspectos importantes

de la cultura y la organización social, haciendo más compleja la realidad indígena en nuestro país. Un caso extremo lo representan los centenares de miles de indígenas que viven en ciudades y áreas metropolitanas o residen fuera del país.

En nuestra Constitución el concepto de "pueblo" tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la Nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la constitución es fuente de soberanía, pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho. Para que esos sujetos puedan acogerse a los derechos derivados de la soberanía, requieren de categorías precisas como las de nacionalidad y ciudadanía. En el artículo 4°. Constitucional, reformado en 1992, el concepto de pueblo indígena comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una Nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir sujeto de derechos políticos, económicos o sociales, mucho menos territoriales. Tales derechos se precisan en las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, municipios donde hay una clara presencia indígena.

Los conceptos de pueblo y comunidad no tienen un significado univoco. En esta iniciativa, pueblo se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos. Comunidad se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse con espacios precisos o instituciones concretas.

El reconocimiento de la rica diversidad de la vida y las culturas indígenas, y de la complejidad de su expresión, requiere que la Constitución General de la República norme principios generales. Estos, a su vez, deben dar origen a procesos legislativos, en especial en el ámbito local; a programas públicos, y acciones privadas y de la sociedad, que encaren con precisión los problemas y ofrezcan soluciones reales y efectivas. La efectividad de los derechos que se consagren, solo se obtendrá con la participación de los mexicanos indígenas en los ámbitos de representación

y de gobierno competentes para hacer reconocer y respetar la diversidad. Los derechos que esta iniciativa propone no crean una categoría artificial de indígena, alejada de las condiciones reales y de la gran complejidad de sus comunidades y de sus localidades. Mucho menos abren es espacio para que nadie se atribuya la representación de la pluralidad indígena, que sólo a ella corresponde.

La presente iniciativa no sólo es congruente con los instrumentos y tratados internacionales a los que nuestro país se ha adherido, sino que los rebasa con amplitud. En 1990, en ejercicio de sus facultades, el Senado de la República ratifico el Convenio Numero 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización de las Nacional Unidas. Conviene recordar que fue gracias a la ratificación de México, segundo firmante del documento, que se cumplió con los requisitos para que el Convenio número 169 entrara en vigor el 6 de septiembre de 1991. Después de Noruega y México, el Convenio número 169 ha sido ratificado solamente por Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca y Guatemala.

La ratificación del Convenio número 169 por México, se sustentó en el hecho de que nuestras leyes cumplían y en muchos aspectos superaban las cláusulas de ese instrumento internacional. Incluso antes de que se legislara sobre derechos indígenas con la reforma al artículo 4°. Constitucional de 1992. La legislación mexicana de nuestro siglo emana de un gran movimiento social. Siempre ha estado atenta y a la vanguardia en materia de derechos sociales. La iniciativa que se presenta no sólo es congruente con la letra y el espíritu del instrumento internacional mencionado, sino que propone nuevas alternativas e inaugura nuevas posibilidades para los mexicanos indígenas.

Promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida". Ese es precisamente el enfoque que dirige la propuesta contenidas en esta iniciativa, sustentándolas en nuestra realidad y circunstancia, en cabal ejercicio de la soberanía nacional.

El Convenio numero 169 establece en su artículo 14: "1.- Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupa…" La legislación mexicana reconoció ese derecho desde la segunda década del presente siglo e instituyó, como lo establece el inciso 3 del artículo 14 del mencionado convenio "Los procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados". Los procedimientos de restitución para las comunidades despojadas, de reconocimiento y titulación para los núcleos que mantienen el estado comunal, y de dotación para quienes carecían de tierra, se traducen hoy en más de 7,000 ejidos y comunidades con presencia indígena, casi la cuarta parte del total nacional. Adicionalmente, en todo el país y en particular en regiones importantes de los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz, individuos y comunidades indígenas, por su propia decisión, son propietarios privados de la tierra. Mexicanos indígenas son titulares de derechos sobre la tierra como propietarios, ejidatarios y comuneros con los términos que establece el artículo 27 constitucional.

Las reformas que propone esta iniciativa cumplen con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar por lo que se refiere a la creación de "un nuevo marco jurídico nacional para los pueblos indígenas". El punto II.6 de las "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto I.4 de las reglas de procedimiento". Del 16 de febrero de 1996, establece los

principales derechos pactados como sigue: "a) ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica; b) obtener un reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres; c) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación ; e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural; f) interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia ; g) concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y en general para la promoción y defensa de sus intereses; h) designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo; i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales". Todos y cada uno de estos puntos, exactamente como fueron acordados, se recogen en esta propuesta.

La presente iniciativa se apoya en la propuesta que hizo la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (COCOPA), prevista en la Ley para el Dialogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas decretada el 10 de marzo de 1995. Desde la presentación de esta propuesta en el mes de diciembre de 1996, el Gobierno Federal manifestó claramente sus reservas, formuló observaciones para superarlas y reiteradamente propuso su modificación. Esta modificación no reiteradamente propuso su modificación. Esta modificación no fue posible más allá de un proyecto que no se formalizo. El gobierno federal hubiera deseado presentar una iniciativa de manera conjunta con la COCOPA y, a

través de ella, con el Poder Legislativo Federal, Sin embargo, el haber trascurrido ya 15 meses en la búsqueda del consenso y la imposibilidad para lograrlo, hacen impostergable la presentación de esta iniciativa.

La iniciativa mantiene en el primer párrafo en el artículo 4°., el principio de la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y agrega la definición que para dichos pueblos prevé el Convenio número 169 de la OIT, al que se ha aludido.

En los Acuerdos de San Andrés se reitera sin equívocos que la autonomía habrá de ejercerse dentro del marco del Estado mexicano, sin que implique riesgos de rupturas o desconocimiento de las iniciativas estatales. En esa virtud, en el segundo párrafo del artículo 4°. Se precisa que el derecho a la libre determinación de los pueblos tendrá como forma de expresión la autonomía respecto de los asuntos señalados en las fracciones que ahí mismo se enumeran.

De aprobarse la iniciativa, se consagraría el derecho de las comunidades indígenas a aplicar sus sistemas normativos para resolver conflictos de carácter interno; es decir, conflictos que involucren a los indígenas entre si o con sus instituciones tradicionales. Los procedimientos y resoluciones relativos a este tipo de conflictos serian validados por las autoridades jurisdiccionales del Estado, en los términos que señalen las leyes, cuando se compruebe que se cumple con los principios constitucionales. Ello con el fin de garantizar a los propios indígenas que las resoluciones se ajustaran a las garantías individuales que la Constitución otorga a todos los mexicanos, y que se respetará la integridad y dignidad de la mujer.

Respecto a los conflictos distintos a aquéllos referidos a asuntos internos, para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, se propone que en los juicios y procedimientos en que estén involucrados deban tomarse en cuenta sus prácticas y particularidades culturales.

Ya que los medios de comunicación son un elemento importante para la educación, así como para mantener, desarrollar y difundir la rica herencia cultural de los pueblos indígenas, debe asegurarse el acceso de las comunidades indígenas a tales medios. Desde luego, no sería adecuado crear un régimen de excepción, que anule la legislación federal en la materia, ya que ellos crearían desorden y abusos en la utilización de dichos medios. Por ello, es necesario conciliar el régimen previsto para la utilización de los medios, por una parte, y las necesidades culturales y educativas de los pueblos y comunidades indígenas, por la otra. En esa virtud, la iniciativa sugiere que la ley haga efectivo al acceso de las comunidades indígenas a los medios de comunicación. Para cumplir con este propósito, el legislador podrá establecer la figura que considere pertinente a fin de que, mediante procedimientos sencillos, el acceso a tales medios sea realmente efectivo.

En el artículo 4°. Se plasmarían diversos compromisos del Estado Mexicano con las comunidades indígenas. Destacan el de promover su desarrollo equitativo y sustentable; impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación; combatir toda forma de discriminación; impulsar programas específicos de protección a los indígenas migrantes; y desarrollar programas educativos de contenido regional en los que se reconozca su herencia cultural. Todas estas obligaciones deberán, además, hacerse efectivas con la participación de las comunidades indígenas.

De suma relevancia resulta la adición propuesta a la fracción X del propio artículo 115, conforme a la cual, en los municipios con población mayoritariamente indígenas la legislación local debe establecer las bases que permitan garantizar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares o cualquier otra instancia afín. Ello propiciaría que aquellos municipios con amplias comunidades indígenas sean gobernados por personas que conozcan los problemas y necesidades de dichas comunidades.

El Gobierno de la República ha sostenido de manera invariable que sólo a través del diálogo respetuoso y de buena voluntad, con los medios que nos otorga nuestra Constitución, podemos resolver las diferencias que afectan y amenazan nuestra convivencia. Reitero una vez más que ese es el camino para superar el conflicto que afecta a una región del Estado de Chiapas y convoco a las fuerzas y corrientes políticas de la vida nacional para sumar esfuerzos que desemboquen en una paz digna y en reconciliación.

El Gobierno Federal refrenda su permanente disposición para continuar el dialogo, así como su decisión inquebrantable de no utilizar la violencia ofensiva contra los mexicanos indígenas que se inconformaron. Con hechos concretos se ha dado repetida prueba de la voluntad política para pactar en el marco de la ley una solución política para Chiapas.

De manera congruente, hoy se da un paso adicional, al someter al Constituyente Permanente una iniciativa para reformar la Constitución y consagrar en ella los derechos indígenas con el fin de superar condiciones de desigualdad con pleno respeto a su identidad, cultura y formas de organización social. La iniciativa propone las adecuaciones constitucionales indispensables para desatar la movilización de la sociedad y de las instituciones públicas, con el propósito de combatir las restricciones que frenan la plena incorporación de mexicanos indígenas al desarrollo y a su sustento democrático. Confió en que esta propuesta contribuye a superar el estancamiento, la incertidumbre y la división que afecta la convivencia entre los chiapanecos y frustra las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas de todo el país para avanzar en la solución de sus justas reivindicaciones.

Confió, asimismo, en que esa Soberanía, que representa a todos los mexicanos, resolverá que es oportuno y corresponde con el interés superior de la nación analizar y, en su caso, aprobar las reformas para consagrar los derechos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgarles vigencia de inmediato.

En virtud de lo anterior, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, Ciudadanos Secretarios, someto a consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de:

"DECRETO DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 4°., 18, 26, 53, 73, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMAN los artículos 4°., primer párrafo, y 115, fracción V, Y SE ADICIONAN los párrafos segundo a octavo del artículo 4°., recorriéndose en su orden los actuales segundo a sexto párrafos para pasar a ser noveno a décimo tercero; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose el actual cuarto párrafo para pasar a ser quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; una fracción XXVIII al artículo 73; las fracciones IX Y X al artículo 115, y un último párrafo a la fracción II del artículo 116, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 4°. La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estado Unidos Mexicanos y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado Mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de esta es la autonomía de las comunidades indígenas para:

I.- Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II.- Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán con validables, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III.- Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internos de acuerdo con sus normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV.- Fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones;

V.- De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva a uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;

VI.- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VIII.- Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan.

La Federación, los Estados y los Municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el curso de las comunidades indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

El Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional, en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas.

El Estado impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; en este último caso conforme a los principios del derecho internacional.

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas, se tomaran en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo el tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las comunidades indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas comunidades. Las constituciones y las leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las disposiciones y modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución otorga a las comunidades indígenas.

…

…

…

…

…

Artículo 18.-…

…

…

…

…

Los indígenas compurgaran sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que

se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Artículo 26.-…

…

…

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y a los pueblos indígenas en sus necesidades y sus particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades a fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Artículo 53.-…

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberán tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

Artículo 73.-…

I a XXVII.-…

XXVIII.- Para expedir las leyes relativas a las responsabilidades del Gobierno Federal respecto de las comunidades indígenas, y a la forma en que esté se coordinara con los gobiernos estatales y municipales, con el objeto de cumplir los fines previstos en la materia en los artículos 4.°y 115 de esta Constitución.

XXIX a XXX.-…

Artículo 115.-…

I a IV.-…

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y

administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo y en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y en la administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos les darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada Municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los de origen federal, que se destinen al desarrollo social;

VI a VIII.-…

IX.- En cada Municipio, las comunidades indígenas tendrán derecho a asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.

En términos del último párrafo de la fracción III de este artículo, los Municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo. Las autoridades competentes trasferirán de manera ordenada los recursos que se asignen a estos municipios, para su administración directa por los mismos, y

X.- En los municipios con población de mayoría indígena, la legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares e instancias afines.

La legislación de los Estados, al aprobar la creación de nuevos Municipios, tomaran en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas.

Artículo 116.-…

…

I.-…

II.-…

…

…

Con objeto de garantizar la representación de las Comunidades indígenas en la legislatura de los Estados, para la demarcación de los distritos electorales se tomará en consideración la distribución geográfica de dichas comunidades.

III a VII.-…

Transitorios

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

Segundo. Las autoridades competentes del Estado de Chiapas podrán revisar, y en su caso, modificar la división municipal y la demarcación de los distritos electorales uninominales de dicha entidad federativa. Únicamente para estos efectos, los dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional no será aplicable para el proceso electoral local 1998 en dicho Estado.

Reitero a ustedes, Ciudadanos Secretarios, la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

México Distrito Federal, a los catorce días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho".

Modificación y conjunción de las dos iniciativas

En virtud de lo anterior, se propone el siguiente proyecto de:

Decreto de reformas a los artículos 4.°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único.- Se reforman los artículos 4°, primer párrafo , y 115, fracción V , y se adicionan los párrafos segundo a séptimo del artículo 4°., recorriéndose en su orden los actuales segundo a sexto párrafos para pasar a ser octavo a décimo segundo; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose el actual cuarto párrafo para pasar a ser quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; una fracción XXVIII al artículo 73; las fracciones IX, X y XI al artículo 115, y un último párrafo a la fracción II del artículo 116, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4.° La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estados Unidos Mexicanos y que cualquiera sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Las comunidades o poblaciones indígenas tendrán derecho a la autonomía en el ámbito municipal, en los términos que establezcan las constituciones de los estados, autonomía

que, con plena salvaguarda de la unidad del Estado Mexicano, se expresará en su libre autodeterminación para el ejercicio de los siguientes derechos y atribuciones.

I.-Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;

II.-Aplicar sus usos y costumbres en la regulación y solución de sus conflictos internos con pleno respeto de las garantías individuales, de los derechos humanos y, en particular, de la dignidad de las mujeres. Sus procedimientos, juicios y decisiones se convalidarán en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas de su ubicación geográfica;

III.-Establecer los procedimientos para elegir a sus autoridades y ejercer sus formas internas de gobierno de acuerdo con sus usos y costumbres, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV.-Fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones.

V.-Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales ubicados dentro de su ámbito territorial, con respeto de derechos de terceros y dejando a salvo aquellos cuyo dominio directo y explotación correspondan a la Nación en los términos del artículo 27 de esta Constitución; en todo caso, deberá preservarse el entorno ambiental;

VI.-Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura y entidad; y

VII.-Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan.

La Federación, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la intervención que proceda de las comunidades indígenas, deberán promover su desarrollo equitativo y sustentable, así como la educación

bilingüe e intercultural. Así también deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

El Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional, en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas.

El Estado Mexicano impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; en este último caso, conforme a los principios del derecho internacional.

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus usos, costumbres y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos de oficio por intérpretes que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

Las constituciones y leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las disposiciones y modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce y otorga a las comunidades indígenas.

…

…

…

ARTÍCULO 18.-…

…

…

…

Los indígenas podrán compurgar sus penas, preferentemente, en los establecimientos más cercanos a su

comunidad, de modo que se propicie su reintegración a la misma como forma esencial de readaptación social.

Artículo 26.-…

…

…

La legislación correspondiente establecerá las modalidades necesarias para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades indígenas en sus necesidades y particularidades culturales, el Estado les garantizara, en igualdad de oportunidades y a partir de su propio esfuerzo, su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

…

Artículo 53.-…

Para garantizar la representación de los indígenas en la Cámara de Diputados, las autoridades electorales deberán considerar, en la demarcación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

…

Artículo 73.-…

I a XXVII.-…

XXVIII.- Para expedir las leyes que establezcan la coordinación del Gobierno Federal, de los Estados y los municipios, en el ámbito de sus competencias respecto de los derechos de las comunidades indígenas con el objeto de cumplir los fines y objetivos previstos en la materia de los artículos 4.° y 115 de esta Constitución.

XXIX a XXX.-…

ARTÍCULO 115.-…

I a IV.-…

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal: rural y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización de sus reservas territoriales; controlar y vigilar del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos concederán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los de origen federal que se destinen al desarrollo social;

IV a VIII.-…

IX.- En cada municipio, las comunidades indígenas tendrán derecho para asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.

En términos del último párrafo de la fracción III de este artículo, los municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo. Las autoridades competentes trasferirán de manera

ordenada los recursos que se asignen estos municipios, para su administración directa por los mismos;

X.- En los municipios con población de mayoría indígena, la legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares e instancias afines.

Las legislaturas de los estados, al aprobar la creación de nuevos municipios y en procesos de remunicipalización de territorios en que estén asentadas comunidades indígenas, tomaran en cuenta la distribución geográfica de dichas comunidades, en consulta con las poblaciones o comunidades involucradas; y

XI.-Los ayuntamientos tendrán el derecho de iniciativa, en los términos que señalen la constitución y la legislación local, para proponer una carta, ordenanza o estatuto municipal, que deberá someterse a la aprobación de la Legislatura del Estado respectivo, ordenamiento que deberá fijar las bases y modalidades para su organización y administración conforme a sus características sociales y culturales en los términos de esta Constitución y de este precepto 115. La legislación local, al expedir los ordenamientos generales de la entidad y en su caso al aprobar las cartas, ordenanzas o estatus municipales, deberán asegurar el ejercicio pleno de este derecho y de los previstos específicamente para las comunidades indígenas en el artículo 4° de esta Constitución.

Artículo 116.-…

I.-…

II.-…

…

…

Para garantizar la representación de los indígenas en las legislaturas de los estados, las autoridades electorales locales

deberán considerar en la demarcación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

III a VII.-…

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrara en vigor a los quince días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las legislaturas de los estados, en un plazo de 180 días contado a partir de la vigencia de este decreto, deberán hacer las modificaciones y adecuaciones que sean pertinentes en las constituciones respectivas, para cumplir con lo que se establece en el mismo.

TERCERO. El Congreso de la Unión, en el mismo plazo de 180 días contado a partir de que este decreto entre en vigor, deberá emitir la ley reglamentaria del artículo 4°. Constitucional modificado y de las disposiciones constitucionales correlativas en materia de derechos de las comunidades indígenas a que se contrae este mismo decreto.

16 abril de 1998.

NOTA ACLARATORIA.- Este proyecto de dictamen quedó bloqueado en su redacción y proceso legislativo, por lo que no pudo ser presentado para su discusión y aprobación en la asamblea plenaria del Senado de la República, toda vez que los partidos políticos de Acción Nacional y de la Revolución Democrática a pesar de haber aprobado los términos de su redacción retiraron sus consensos a mediados de 1999,

consecuentemente por tratarse de una posible reforma constitucional no se lograría la mayoría calificada que exige la propia Constitución y, por ende, hubiese sido ocioso e inútil llevar el dictamen acabado a la consideración del pleno camaral.

Mis huellas profesionales

CAPÍTULO III

Iniciativas Legislativas

XLIV. REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

CC. Secretarios de la
H. Cámara de senadores
Presentes.

El día 12 de noviembre de 1997, a través de la Oficialía Mayor de esta Cámara, se presentó una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que busca fortalecer el papel del Poder Legislativo Federal en nuestro sistema constitucional de toma de decisiones públicas.

El día de hoy, a efecto de ratificar su contenido y propuestas, ponemos a la consideración del pleno de este cuerpo colegiado, por el conducto de Ustedes CC. Secretarios una copia de ese documento.

También y como complemento a las propuestas legislativas en ese documento asentadas, queremos proponer lo siguiente, en el entendido de que estas propuestas substituyen, en la parte conducente, el contenido de la iniciativa de noviembre de 1997.

1.- Mecanismo provisional de ejercicio presupuestal, si no se aprobase la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

La regulación constitucional actual en materia de aprobación del *Presupuesto de Egresos de la Federación* y de la *Ley de Ingresos* correspondiente, puede llevar a conflictos irresolubles que a su vez podrían poner en serio peligro la estabilidad financiera y económica, si no es que también política, del país.

En efecto, según los mecanismos constitucionales vigentes, sino se aprueba el *Presupuesto de Egresos de la Federación* propuesto por el Poder Ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido

aprobadas en el Presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo. Esta es la solución que da el artículo 75 constitucional vigente.

Sin embargo, la redacción de dicho artículo implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de "remuneraciones", tal y como es empleado en el propio artículo 75, no seguirán recibiendo recursos públicos para el año correspondiente, lo que significaría la paralización de todos los programas de la administración pública federal y, por lo tanto, la paralización del país, sobre todo si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.

En nuestra iniciativa en noviembre de 1997, proponíamos un mecanismo para cubrir esta contingencia. Planteábamos que en estos casos el Presupuesto que se ejercería en caso de no aprobarse el enviado por el Ejecutivo sería el mismo del año anterior, sumándole el índice inflacionario.

Reflexiones posteriores sobre el particular nos han hecho ver algunos inconvenientes del mecanismo planteado. Por un lado, cancela toda negociación posterior, ya que da carácter de definitivo al presupuesto emergente, por lo que durará todo el ejercicio fiscal.

Por otra parte, la realidad del ejercicio del gasto público dista mucho de ser tan simple, ya las partidas necesariamente se ajustan a las condiciones peculiares de cada año. Piénsese por ejemplo en el caso de que se haya destinado una partida especial para hacer frente a un desastre natural. Con el mecanismo que proponíamos, se debieran seguir destinando recursos a este fin, aun cuando la realidad no fuera aplicable.

Es por ello que ahora proponemos un mecanismo más flexible, que permita al Ejecutivo Federal hacer las adecuaciones necesarias al ejercicio presupuestal, de acuerdo a las condiciones específicas del momento.

La manera en que proponemos solucionar este problema, derivado del candado irresoluble al que nos podría llevar la regulación vigente,

consiste en permitir que, al no aprobarse el *Presupuesto de Egresos de la Federación* y la *Ley de Ingresos* presentados por el Ejecutivo al Legislativo, continúen vigentes el presupuesto y la ley de ingresos del año anterior. Esto evitaría la paralización económica del país y, por lo tanto, la crisis política y de convivencia social, derivadas de una falta de acuerdo entre dos poderes de la Unión. Cabe aclarar que esta propuesta no es una novedad en el derecho constitucional mexicano, ya que algunos estados de la República, como Chihuahua, han establecido en sus constituciones una disposición similar.

Asimismo, y tomando en cuenta que a pesar de los esfuerzos realizados, la inflación es un fenómeno persistente en nuestra realidad económica, creemos pertinente que al ocurrir la hipótesis arriba señalada, debiera ajustarse tanto el presupuesto de egresos como la *Ley de Ingresos,* al incremento de los precios ocurrido durante el año anterior. Esta medida se propone para efecto de mantener en niveles reales los montos de gastos e ingresos del gobierno federal.

Por otro lado, debemos señalar que, según esta iniciativa de reformas, el Presupuesto y la Ley de Ingresos cuya vigencia se prorrogase por no haberse aprobado los instrumentos financieros respectivos al iniciarse un año fiscal, tendrán carácter provisional. Es decir, estarán vigentes hasta en tanto se aprueben el *Presupuesto* y la *Ley de Ingresos* del ejercicio fiscal en curso.

Ahora bien, lo anterior obliga a introducir una medida que límite al Ejecutivo federal en el ejercicio del gasto en la etapa de vigencia provisional del Presupuesto del año anterior. Por este motivo es que hemos establecido en nuestra iniciativa de reformas una disposición por la cual, mientras el nuevo Presupuesto no se apruebe, sólo se podrá erogar en cada mes una cantidad que no podrá exceder de un doceavo del monto total del presupuesto del año anterior ajustado al índice inflacionario del mismo año.

Por último, creemos que, para el bien del país, y para la buena marcha de la administración pública federal, es necesario que el Ejecutivo cuente con flexibilidad durante la etapa de vigencia del presupuesto provisional, para ejercer o no ejercer los montos autorizados. Sería

absurdo, por ejemplo, obligar al Ejecutivo a que gaste en rubros respecto de los cuales los objetivos del año anterior ya han sido alcanzados. Igualmente, sería pernicioso impedir al Ejecutivo gastar en nuevos rubros que requieren atención urgente o preferente, según las circunstancias del nuevo año.

Por estas razones, la iniciativa permite al Ejecutivo Federal que elimine gastos que no deban repetirse por haber cumplido los fines para los cuales fueron previstos; y también le faculta para hacer los ajustas necesarios en cuanto a los objetivos de las erogaciones que tengan que hacerse mientras no se apruebe el presupuesto del nuevo ejercicio. Sin embargo, esta flexibilidad no se entiende absoluta, sino que en la realización de los mencionados ajustes el Ejecutivo deberá sujetarse a los lineamientos del proyecto de presupuesto que hubiere presentado en los términos de la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución. Además, se dispone que el Ejecutivo deberá informar del empleo de esta facultad en un rubro especial de la Cuenta Pública Anual correspondiente.

Por último, consideramos pertinente que las consideraciones y los mecanismos de emergencia que se prevén para el caso de que no se apruebe el Presupuesto, son perfectamente aplicables a la *Ley de Ingresos*, por lo que se propone una regulación similar para ambos casos.

2.- Mecanismos para designar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para una mejor protección de los Derechos Humanos, que tanto urge en México, en necesario dotar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de una mayor autonomía. A su vez, ésta depende, en gran medida, del procedimiento que se siga para la designación del presidente de la mencionada comisión.

Como se sabe, en la actualidad la designación la hace el presidente de la República con la ratificación del Senado. Sin embargo, este mecanismo no hay sido suficiente para garantizar la confianza de la au-

tonomía del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en relación con el presidente de la República.

Creemos que es necesario avanzar en el sentido de dejar la autonomía de la Comisión fuera de toda duda, para dejar a salvo el prestigio de la misma, que es su principal arma.

No obstante, la autonomía de la CNDH no debe ser vista como un valor absoluto. Debemos tener presente que se trata de una designación política no-partidista, realizada por órganos políticos. Además, la Comisión desempeña sus labores en un contexto político determinado, y en un ambiente social caracterizado por el surgimiento de una gran cantidad de organismos civiles dedicados a defender las causas de los derechos humanos en nuestro país.

Por estas razones, es que creemos que el procedimiento de designación del presidente de la CNDH debe reflejar ese contexto y ese ambiente, en los cuales la Comisión está abocada a desempeñar sus actividades.

De esta manera, proponemos en esta iniciativa, en primer lugar, que el Consejo de la Comisión, órgano colegiado y plural, que está integrado por personalidades de reconocimiento social y ampliamente conocedor de los problemas y el funcionamiento de la Comisión, realice una auscultación entre las organizaciones civiles de derechos humanos, e integre una quinteta que enviará al presidente de la República.

En complemento a ello, proponemos que sea el titular del Ejecutivo Federal el que integre, a partir de la quinteta mencionada, una terna que deberá someter a la consideración del Senado para que sea este órgano el que, por el voto de una mayoría calificada de la menos las dos terceras partes de sus miembros presentes, designe a la persona que habrá de fungir como presidente de la CNDH.

La auscultación a las organizaciones civiles de derechos humanos se justifica en razón de que ellas son uno de los pilares en los que descansa la fuerza de la CNDH. La defensa cabal y efectiva de los derechos humanos en nuestro país no es una función que dependa exclusivamente de uno o varios organismos gubernamentales, sino que exige la intervención de la sociedad y sus organizaciones.

Por otro lado, creemos que el presidente de la República debe seguir teniendo intervención en el procedimiento de designación del presidente de la CNDH, que sienta suyo el nombramiento y se facilite la colaboración y el seguimiento de las recomendaciones por parte de todo el Poder Ejecutivo Federal. Se trataría, entonces, de evitar conflictos o fricciones que simplemente vendrían a desgastar a la Comisión.

Por último, consideramos pertinente dejar en manos del Senado la designación del presidente de la CNDH, de igual forma en que este mismo órgano tiene facultad para hacer otros nombramientos o ratificaciones, en los cuales deben ponderarse los méritos profesionales y calidades morales de ciertos servidores públicos, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, embajadores, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

En nuestra propuesta se exige, además, una mayoría de al menos dos terceras partes para efectuar la designación, y con ello se obligaría a las fuerzas políticas con representación en el Senado a negociar y a encontrar personas sin claras y definitivas identificaciones partidistas.

En virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de Ustedes CC. secretarios, sometemos la consideración del H. Congreso de la Unión, como complemento de la iniciativa presentada el 12 de noviembre de 1997, la siguiente iniciativa de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforma el artículo 75 y se adiciona un último párrafo al apartado B del artículo 102, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

"Art 75.- Si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, se podrá mensualmente erogar una cantidad igual a la que resulte de ajustar al monto del presupuesto del año anterior el índice inflacionario y el resultado dividirlo entre doce. Este mecanismo operará provisionalmente hasta en tanto no se apruebe de modo definitivo el presupuesto correspondiente.

En estos ejercicios mensuales provisionales, el Ejecutivo Federal podrá eliminar gastos que no deban repetirse por haber cumplido los fines para los cuales fueron previstos, pero también estará facultado para hacer los ajustes necesarios en cuanto a los objetivos de las erogaciones que tengan que hacerse mientras no se apruebe el presupuesto del nuevo ejercicio. Los ajustes que en su caso se realicen deberán sujetarse a los lineamientos del proyecto de Presupuesto que hubiere sido presentado por el Ejecutivo en los términos de la fracción XXIX-J del artículo 73 de esta Constitución. El Ejecutivo informará del empleo de esta facultad en un rubro especial de la Cuenta Pública Anual correspondiente.

En el caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se apruebe la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente, se prorrogará hasta en tanto no se apruebe una de modo definitivo, la vigencia de la anterior, ajustando únicamente las cantidades estimadas por la ´propia ley al índice inflacionario del año inmediato anterior."

"Articulo 102.-

A. ….

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que

otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión estará dirigido por el Consejo y un presidente. Para la designación de su presidente, el Consejo del mismo realizará una auscultación entre las organizaciones civiles reconocidas en la causa de los Derechos Humanos, para proponer una lista de cinco candidatos a la Presidencia de la Comisión, misma que remitirá al presidente de la República para que éste a partir de ella, proponga una terna que deberá presentar al Senado de la República. De esta manera, el Senado designará al presidente del organismo con una votación no menor a los dos terceras partes de los legisladores presentes. El Consejo será integrado en los términos que disponga la ley."

Transitorios

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

PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

CC. Secretarios de la
H. Cámara de senadores
Presentes.

La LVII Legislatura tiene una tarea histórica que cumplir: realizar las reformas necesarias, para que el Estado mexicano pueda arriban al siglo XXI fortalecido, con una mayor legitimidad y capaz de expresar más genuinamente los intereses de la sociedad.

La fortaleza del Estado mexicano se sustenta en su capacidad de transformación institucional, la cual le ha permitido a lo largo de su historia, encauzar las aspiraciones y exigencias de los diversos grupos sociales que conforman la Nación Mexicana.

Con la reforma al poder público hemos modernizado las estructuras económicas y sociales, pero también con ella hemos avanzado y avanzaremos, en el desarrollo de una sociedad democrática y libre. Porque es el cambio institucional, el instrumento que permite en paz y con la participación de todos, construir un futuro cierto para la nación.

Para los priistas ha llegado el momento de hacer realidad la aspiración y el compromiso de Luis Donaldo Colosio: "…reformar el poder para democratizarlo y acabar con cualquier vestigio de autoritarismo". Coincidimos y participamos de su compromiso, en el sentido de que reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites Constitucionales de su origen republicano y democrático, significa también fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal.

Estos compromisos de Luis Donaldo Colosio siguen vigentes y han cobrado nueva vida en la propuesta que el Partido Revolucionario Institucional hizo a la sociedad en el pasado proceso electoral. Nuestro Programa de Acción es muy claro. "El equilibrio entre poderes es una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática

y el Estado de Derecho. Únicamente el balance entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial puede garantizar un ejercicio de gobierno responsable, en el marco de la ley y que busca soluciones a las demandas de la sociedad". Hoy los senadores priistas por medio de una responsable propuesta de cambio legislativo, cumplimos con el compromiso de promover: "…el fortalecimiento del Poder Legislativo, mediante la revisión de las competencias y atribuciones, para que realice eficientemente las tareas que le son propias y participe más activamente en el diseño y vigilancia de las políticas públicas"

La reforma es necesaria, porque aspiramos a un desarrollo equilibrado y justo, que permita a todos bienestar, seguridad y libertad. Un desarrollo que sólo es viable si la energía de la nación está democráticamente conducida. Si las instituciones republicanas encarnan la ley, la hacen cumplir y también, si son capaces de cambiar para satisfacer nuevas expectativas sociales.

Para el PRI, enfrentar los retos del desarrollo y la modernización, sólo es posible con un poder legislativo fortalecido, cuya actividad pueda reconocer la sociedad, cuya acción armónica con los otros poderes, permita a la sociedad evaluar y corregir, apoyar e influir. Un poder legislativo en el cual todos podamos reconocernos y sea puntal del progreso del país.

Desde 1824, en que se instaló la Primera República, el Poder Legislativo mexicano se ha venido transformando. Su evolución, rica y decisiva en nuestra historia, da cuenta de la aspiración de los mexicanos por hacer del Estado una expresión del poder popular.

Sin embargo, tampoco podemos negar que, en buena medida, seguimos manteniendo la estructura básica de Congreso del Siglo XIX y que ésta estructura ya no coadyuva como antes a que el Poder Legislativo cumpla con sus propósitos constitucionales.

Por ello, modernizar la organización del Congreso, darle a éste nuevas facultades y desarrollar sus actuales competencias es una exigencia nacional, sobre todo para una sociedad como la nuestra que se ha transformado y desarrollado una administración pública

diversa y compleja. Hoy más que nunca las facultades del Congreso, su eficiencia, pero sobre todo su representatividad, son condición ´para el desarrollo en todos los campos de la vida nacional. La realización de las aspiraciones sociales de justicia, también, cruzan ´por el fortalecimiento del Congreso.

Nuestra organización política tiene como sustento histórico la lucha constante de los mexicanos. Lucha por hacer del poder político, expresión del poder popular. Esfuerzo nacional por consolidar a un sistema de gobierno en el cual la conducción de la nación descanse fundamentalmente en el pueblo y que sea éste, quien dé a las instituciones de la República su fuerza y capacidad de decisión.

La propuesta del Partido Revolucionario Institucional se inscribe en un proceso de cambio nacional. En efecto, México ha venido transformando sus órganos de gobierno. En esta década hemos logrado una reforma electoral que nos permite tener procesos de elección limpios y transparentes. Ello ha fortalecido el poder de la sociedad, al dar más legitimidad al poder público.

En los últimos años se reformó el Poder Judicial de la Federación. Esa reforma, de largo alcance, permitirá que el Poder Judicial sea el instrumento que limite la discrecionalidad de la acción de gobierno y por lo tanto fortalezca a las instituciones de la ley.

Hoy el desarrollo económico, la integración al cambio mundial, transcurre en México por el fortalecimiento de su representación nacional y el perfeccionamiento de la vida democrática. Es este el sentido de la propuesta del PRI.

La democracia no se agota en la elección de los gobernantes. Es éste tan sólo uno de sus elementos esenciales, pero existen muchos otros como fundamento de la democracia como sistema de gobierno. El fortalecimiento de la democracia hoy implica también fortalecer a los órganos de gobierno, a los poderes de la unión para que cumplan con el mandato Constitucional de dividir el poder del Estado, para fortalecer el poder de la Nación.

La reforma del estado, una aspiración común

Los anhelos de desarrollo democrático y mejoramiento social del pueblo mexicano han llevado a la imperiosa necesidad de realizar una Reforma del Estado profunda, propuesta ya desde la campaña del Doctor Ernesto Zedillo.

En ese entonces proponía como premisa fundamental de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo, el estricto respeto a la autonomía de este último, ya que su composición plural representa un factor fundamental para su independencia política.

El entonces candidato también proponía una acción del Ejecutivo deliberada y sistemáticamente orientada a escuchar y recoger los planteamientos de los distintos poderes públicos, que el Ejecutivo no solo acataría las decisiones del legislativo, sino que trabajaría respetuosa y concertadamente con el Congreso. El hoy presidente de la República establecía propuestas concretas, entre otras:

- Hacer más efectiva la fiscalización de los presupuestos del Ejecutivo Federal.
- Ampliar las facultades del Senado para requerir información a dependencias del Ejecutivo.
- Respetar el derecho del Congreso a emitir dictámenes y recomendaciones sobre la gestión pública federal.
- Impulsar la creación de mecanismos permanentes de relación e intercambio de información entre las cámaras del Congreso y las dependencias del gobierno federal.

Hoy, una vez más, se cumple con los compromisos de campaña. Se busca dar forma legal a algunos de las propuestas formuladas por el entonces candidato a la presidencia de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y es que la vía democrática, como gobierno del pueblo y como forma de vida para consolidar la independencia política, la libertad económica y el enaltecimiento cultural y ético de nuestro país, ha sido el cauce para cristalizar reformas que den satisfacción a las necesidades más apremiantes del pueblo mexicano.

La forma en que un Estado se organiza refleja las necesidades, aspiraciones e ideales que prevalecen en una sociedad. Tiene que ver, indudablemente, con un sinnúmero de factores como la idiosincrasia de cada pueblo, así como aspectos económicos, sociales, tecnológicos e internacionales, que influyen e interactúan continuamente, dando lugar a etapas trascendentales en la vida de los pueblos, marcando así su evolución histórica.

El momento histórico que vive hoy nuestro país, su grado de evolución socioeconómica y madurez política ha hecho necesaria la formidable tarea de emprender una Reforma del Estado, proyecto que ha servido para expresar democráticamente, por la vía del Derecho y no de la violencia ni del engaño, la voluntad mayoritaria ´para adaptar nuestras instituciones fundamentales a las nuevas circunstancias, de cara al próximo milenio.

La Reforma del Estado es así, un instrumento político destinado a canalizar las variadas propuestas de cambio institucional y las distintas tendencias ideológicas y políticas que las sustentan. Es, a la vez que ejercicio democrático y plural, reto de creatividad y responsabilidad política; exige de todos quienes en ella participan el más alto sentido del interés nacional, por encima de los intereses individuales o de grupo.

La Reforma del Estado en el México de hoy, significa principalmente sentar las bases de una vigencia plena y real del principio de separación de poderes. El presidencialismo reforzado surgido del sistema que estableciera originalmente la Constitución de 1917 debe dejar el paso a un nuevo esquema de mayor equilibrio y balance, lo cual significa fortalecer a los otros dos poderes: el Judicial y el Legislativo.

Las reformas constitucionales de diciembre de 1994 dieron los primeros pasos en el sentido de fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano encargado del control de la constitucionalidad de las leyes y los actos provenientes de los demás poderes públicos. En su renovado carácter de verdadero Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia está mejor preparada para lograr el perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho. Todavía falta mucho por hacer en este

rubro, pero las reformas mencionadas han puesto la semilla de un contrapeso al poder ejecutivo por la vía judicial.

Sin embargo, todavía está pendiente el diseño de un nuevo esquema de relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, para completar así el sistema de frenos y contrapesos que hoy requiere nuestra forma presidencial de gobierno. Es por ello que resulta imprescindible fortalecer al Poder Legislativo de la Unión, teniendo en cuenta los altos valores del constitucionalismo, expresados en la famosa frase de Montesquieu, en su histórica obra *El Espíritu de la Leyes*, cuando afirmaba: "que el poder controle al poder". Principio que fue ratificado por el artículo 16 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en el cual se consagró con precisión que "donde no existe separación de poderes, no hay Constitución".

Un nuevo marco jurídico para la colaboración de poderes

Una dolorosa y constante experiencia, universal y nacional, ha hecho conocer a los pueblos que la reunión de poderes en una sola persona o corporación dista poco o nada de la arbitrariedad y que las libertades no dejaran de ser precarias hasta que el poder sea dividido entre varias instancias. El poder —sostiene el tratadista alemán Karl Loewestein— lleva en sí mismo la semilla de su propia degeneración; por ello, si no se limita, se convierte en despótico. De ahí la conveniencia de que se ejerza a través de varios órganos de Estado.

Sin embargo, el principio de la división de poderes, entendido como el establecimiento de mecanismos constitucionales operativos que evitan el abuso del poder, dividiéndolo para su ejercicio, al asegurar la libertad de los ciudadanos, no implica la inexistencia de colaboración entre las instituciones o sujetos que detentan poder y tampoco significa una absurda y arbitraria división del trabajo. Al contrario, en un régimen presidencial, la separación de poderes requiere de la colaboración de éstos en la realización de las distintas funciones del Estado. El Poder es indivisible y radica en el pueblo, proclamaba el ginebrino Rousseau; pero el ejercicio del mismo es necesario que recaiga en órganos distintos.

Ninguna labor podrá llegar a ser fructífera y duradera sin la armonía y la colaboración de los poderes estatales. Dicha colaboración requiere una base de unidad de ideas y comunidad de valores fundamentales, relativos a la satisfacción de las necesidades de la sociedad nacional.

En efecto, frente a la clásica teoría de la división de poderes, se levanta el postulado de la necesaria coordinación de funciones que, llevado a la realidad práctica de la nueva realidad política mexicana, habrá de ser condición no sólo de estabilidad gubernamental, sino también de su eficacia.

La trascendencia de la coordinación, colaboración y solidaridad de los poderes de la Unión significa que todos ellos deben asumir responsabilidad igual frente a la sociedad mexicana, sin olvidar que el desarrollo del país es tarea que incumbe por igual al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, cualesquiera que sean sus atribuciones. Representando, en conjunto, todas las funciones del poder público, el tradicional principio de separación de poderes no debe destruir la concepción integral de la función de gobierno. Por ello, les corresponde conjuntamente proveer a la satisfacción de las necesidades de la nación, instancia en que radica esencial y originariamente la soberanía. En este espíritu de colaboración es como debe entenderse la revitalización del principio de la separación de poderes dentro de la Reforma de Estado.

Fortalecimiento del Congreso de la Unión

Las instituciones políticas experimentan transformaciones al compás de la evolución de la sociedad en que se encuentran insertas. Esto es así en razón de que las diversas necesidades de la sociedad exigen adaptaciones e innovaciones institucionales para que aquéllas sean entendidas pronta y eficazmente.

La permanente diversificación de la sociedad, su creciente interés en los asuntos públicos ha impulsado decididamente la conformación de un pluralismo que responde al avance democrático del país y que tiene

su más acabada expresión en el Congreso de la Unión. Así, los diferentes puntos de vista sobre la Nación Mexicana son procesados a través de la acción de los partidos políticos, quienes a su vez se desempeñan en el seno del Poder Legislativo, para alcanzar consensos necesarios que permiten ofrecer soluciones viables a las demandas sociales. Esto es posible a través del respeto a la voluntad mayoritaria, pero garantizando también la participación de los partidos minoritarios en el proceso político, conforme a la legalidad y a los principios democráticos que dan orden y unidad a nuestro Estado de Derecho.

Es necesario que nuestro órgano legislativo federal, representante de la voluntad popular, se fortalezca para cumplir cabalmente con funciones políticas de primera magnitud, a efecto de analizar, deliberar y discutir en torno a los grandes problemas que afectan a la sociedad y proponer y aprobar soluciones a los mismos; para vigilar y controlar la acción del poder ejecutivo; y, en fin, para contribuir en el ámbito de sus atribuciones, junto con los otros poderes de la Unión, al gran propósito común del bienestar social y la estabilidad política del país.

El Congreso de la Unión es el órgano de la pluralidad democrática por excelencia. En él se expresan las corrientes políticas e ideológicas que informan nuestro proceso político. Pero discutir, diferir y contrastar opiniones no anula la posibilidad de convivir, coincidir y acordar, sin que ello implique la renuncia y claudicación de ideas y propósitos. El fortalecimiento del Congreso de la Unión compromete a todos los mexicanos y en especial a los actores políticos, al logro de los altos objetivos consagrados en nuestra Constitución, obligándolos a todos a llegar a acuerdos fundamentales a pesar de la diversidad de orientaciones que conforman el contenido plural de nuestro régimen democrático.

Contenido de la iniciativa

Para hacer realidad los propósitos mencionados anteriormente, en esta iniciativa se formulan propuestas concretas de reformas constitucionales,

como un primer paso para conseguir un Poder Legislativo fuerte y dinámico, a la altura de las aspiraciones y necesidades del México del siglo XXI.

Estas propuestas pueden agruparse en cinco grandes apartados, según el objetivo específico que pretenden, estos son:

I. Propuestas para fortalecer al Senado de la República;
II. Propuestas para mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión;
III. Propuestas para fortalecer la vinculación de los miembros del Congreso de la Unión con sus representados;
IV. Propuestas para impulsar la colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federales; y
V. Propuestas para vigorizar el papel del Congreso de la Unión como órgano de control de las acciones del Ejecutivo Federal.

I. PROPUESTAS PARA FORTALECER AL SENADO DE LA REPÚBLICA

1.- Nuevas reglas sobre aprobación de la Ley de Ingresos e intervención de la Cámara de Senadores en la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública

El examen, la discusión y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponden de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional. Es decir, el esquema vigente deja afuera a la Cámara de Senadores del proceso de discusión y aprobación de la forma en la cual gobierno gastará o invertirá el dinero del pueblo.

En la actualidad, no existe una razón de peso para sustentar la exclusión del Senado de la aprobación del Presupuesto de Egresos de

la Federación. Al contrario, esta circunstancia responde más bien a una reminiscencia del unicameralismo transitorio que estableció la versión original de la Constitución de 1857. Como se recordará, al reinstaurarse el Senado en virtud de la reforma constitucional de 1874, se le dieron las facultades que antes pertenecían a la de diputados como Cámara única. Otras facultades, sin embargo, quedaron en mano de la Cámara de Diputados. Tal fue el caso de la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos de la federación.

Ahora bien, el Constituyente de 1917 adoptó, sin mayor discusión, el sistema de la constitución de 1857 reformada en 1874 y así reprodujo en la referida fracción IV del artículo 74 como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de examinar, discutir y aprobar el presupuesto federal de gastos. Esta disposición, sin embargo, no es congruente con al menos tres principios también inscritos en nuestra Constitución vigente.

En primer lugar, resulta paradójico que el Senado no pueda participar en la aprobación del Presupuesto anual de gastos de la Federación, pero que sí pueda participar en la autorización de gastos no previstos en el referido presupuesto, mediante una ley posterior a aquél. Esta última posibilidad es abierta por el artículo 126 constitucional que a la letra dice: "Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Esto significa que no hay una razón de fondo que justifique la exclusión del Senado del proceso de aprobación de gastos de la federación, puesto que, de hecho, ya interviene en la aprobación de leyes posteriores que modifican al presupuesto.

En segundo lugar, resulta incongruente que el Senado sí pueda intervenir en el proceso de discusión y aprobación de la *Ley de Ingresos* y que no pueda hacerlo en el caso del *Presupuesto de Egresos*. Es decir, el sistema vigente olvida que la actividad fiscal del Estado moderno debe observarse de manera global, lo que implica ver el lado de los ingresos en su estrecha vinculación con el lado de los gastos. El sistema vigente, por el contrario, escinde el proceso presupuestario federal en dos secciones, como si se tratara de dos aspectos ajenos, al dar facultades al Senado para intervenir en la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir

el presupuesto de gastos, al tiempo que lo excluye de la posibilidad de participar en la determinación del monto y destino de dichos gastos.

En tercer lugar, la naturaleza de la representación política ejercida por los senadores no puede invocarse como una razón para excluirlos de la aprobación del *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Es decir, el hecho de que el Senado sea la "Cámara Federal", no justifica la exclusión. Al contrario: las entidades federativas son receptoras directas de recursos federales, lo cual es razón de más para justificar su intervención en la aprobación del gasto federal.

Otra preocupación de la iniciativa gira en torno a la anticipación con que las cámaras debieran tener en sus manos tanto la iniciativa de la ley de ingresos como la del presupuesto de egresos; de dicha anticipación depende el contar con el tiempo suficiente para estudiar ambos documentos, para conocerlos a fondo con el fin de hacer observaciones y contrapropuestas y para conducir un debate de altura y con conocimiento de causa. Por esta preocupación es que la presente iniciativa de reforma propone introducir reglas que anticipan no solamente la presentación de las iniciativas de *Ley de Ingresos* y *Presupuesto de Egresos*, sino la presentación de criterios que habrá de seguir el poder ejecutivo federal en la formulación del presupuesto de egresos de la Federación de cada año.

Asimismo, se propone que la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal corresponda no solamente a la Cámara de Diputados, sino a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a través de un órgano de fiscalización conjunto.

De esta manera, se propone la adición de una nueva fracción al artículo 73 constitucional, que vendrá a derogar las fracciones II, III y IV del artículo 74 constitucional vigente.

2.- Obligación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de rendir un informe ante el Senado de la República

Es necesario que la actuación de la CNDH se vea reforzada con mecanismos que, sin desnaturalizar su actuación y su calidad de ombudsman, coadyuven a su eficacia.

Que las recomendaciones de la Comisión no sean vinculantes ni obligatorias es una característica esencial de esta institución. Es natural que así lo sea, ya que se busca que su marco de actuación sea ágil, lo que impide que los procedimientos ante ella sean de estricto derecho, aunque deben tener la suficiente seriedad para que sean indicios claros que permitan tener una mejor visión de la situación y así poder acceder a la justicia que se busca.

Por otro lado, es importante recordar la evolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Primero fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ahora es un organismo del Estado Mexicano; sin embargo, rinde su informe ante el titular del Ejecutivo Federara, por ello resulta conveniente un nuevo paso en la evolución jurídica del ombudsman en México y disponer que el informe se rinda ante el Senado de la República. Esta tesis se refuerza con otro argumento y es que muchas recomendaciones se hacen a los gobernadores de los estados, sobre los cuales el titular del Ejecutivo Federal no tiene ninguna autoridad, mientras que el Senado en tanto parte del Congreso de la Unión, puede, a través del Juicio político, sancionarlo por violaciones a la Constitución.

Sin embargo, aun cuando sus recomendaciones no son obligatorias por no estar sustentadas en procedimientos de estricto derecho, el valor de las mismas no puede ser menos y su cumplimiento debe ser una práctica general de las autoridades.

Por ello, para evitar la proliferación de casos en que las recomendaciones no sean acatadas, es que proponemos que se rinda un informe ante la instancia que aprobó el nombramiento del titular, es decir, la Cámara de Senadores, a la vez que se configura como causal de juicio político, el incumplimiento reiterado de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La intervención de esta instancia de representación popular no deslegitima en modo alguno la actuación de la Comisión, sino que busca fortalecer la eficacia de la misma y contribuye a fortalecer sus vínculos con la sociedad a la que sirve.

3.- Facultades del Senado para intervenir en el proceso de negociación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas y posibilidad de que el Presidente de la República solicite una votación cerrada sobre esos instrumentos

El artículo 76 de la Constitución señala en su fracción I, que es facultad exclusiva del Senado "aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión". Sin embargo, en la práctica lo que ha sucedido con frecuencia es que al remitirse al Senado los tratados negociados y celebrados por el Ejecutivo con las instancias gubernamentales respectivas de otros Estados, el Senado no tiene los elementos necesarios para comprender cabalmente el sentido del tratado o la convención; para hacer observaciones de relevancia; para proponer modificaciones; ni para justificar a cabalidad la aprobación o, en su caso, el rechazo del tratado o convención respectivo.

En gran medida, lo anterior se debe a que el Senado no tiene ninguna participación en el proceso de negociación del tratado o de la convención diplomática. En ese proceso es en el cual se generan los estudios relativos al tema; en donde se produce, se distribuye la información detallada sobre la materia respectiva; y en donde se intercambian puntos de vista distintos que resaltan o enfatizan las cualidades o defectos del instrumento que se negocia. Si el Senado no tiene una presencia asegurada dentro de este proceso de negociación, es evidente que llega en un estado de absoluta desventaja al momento de que se remite el tratado o convención que tiene que aprobar o, en su caso rechazar.

Cabe aclarar que esto no sería así en todos los casos, puesto que se reconoce que, como es práctica reconocida en la gran mayoría de los países, la negociación de instrumentos internacionales entre Estados es una prerrogativa del poder ejecutivo. Pero sí en aquellos casos en que las dos terceras partes de los miembros del Senado consideren necesario que, por la relevancia del tratado o convención a negociar, sea conveniente que intervenga desde el inicio en el proceso de negociación.

Procedería, en consecuencia, reformar el artículo 76 constitucional, para establecer esta facultad como exclusiva del Senado.

Por otra parte, en la presente iniciativa de reformas constitucionales se considera que la intervención del Senado en la negociación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas, debe llevar aparejada la posibilidad de que el presidente de la República solicite a la Cámara de Senadores el que discuta y vote sobre el instrumento internacional en cuestión, a través de un trámite acelerado, en virtud del cual éste debería ser votado en bloque y en sesión única, sin que existiese la oportunidad de hacer modificaciones al mismo. Es decir, la participación del Senado en el proceso de negociación del tratado o convención justifica la petición de voto en bloque que tendría que hacer el presidente de la República antes de iniciarse el proceso de negociación correspondiente, misma que a su vez tendría que ser aprobada por más de la mitad del número total de los miembros del Senado. Este sería un mecanismo para agilizar la aprobación de este tipo de instrumentos, dejando a salvo las facultades constitucionales en materia de política exterior que corresponden tanto a la Cámara de Senadores como al Poder Ejecutivo de la Unión.

Por esta razón la presente iniciativa de reforma propone garantizar al Senado una participación activa o nada más en los procesos de negociación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, sino también en todo aquel instrumento en que el Ejecutivo Federal obligue al gobierno mexicano.

4.- Facultad del Senado para participar en el diseño y evaluación del gasto federal en el ámbito estatal y regional

El Senado de la República es la Cámara del Federalismo por excelencia. Ese es su origen y esencia, a pesar de la introducción de la figura de los senadores de representación proporcional elegidos en una sola circunscripción plurinominal nacional. La tradición constitucional mexicana, desde sus inicios, vinculó el principio federalista a la institución del Senado, de tal suerte que debe entenderse que sus

miembros tienen una responsabilidad clara y directa en relación con sus respectivos Estados.

Es necesario que los Senadores cuenten con herramientas efectivas para cumplir de manera palpable con la responsabilidad que tienen para con sus Estados. Es cierto que participan en la aprobación de leyes federales que habrán de tener una repercusión en las entidades federativas; es verdad también que pueden aprobar o no aprobar un tratado internacional o convención diplomática negociados por el poder ejecutivo, mismos que obligan a los Estados en función de su pertenencia a esa entidad más general que son los Estados Unidos Mexicanos. Pero en estos dos casos, se trata de instrumentos de carácter general, que en la práctica no otorgan a los senadores en lo particular la posibilidad de ejercer alguna interacción real con el Poder Ejecutivo, que se traduzca en beneficios para las Entidades Federativas respectivas.

Por ello es que, precisamente en el ánimo de vincular el fortalecimiento del Senado en relación con el poder ejecutivo, con la necesidad de revigorizar esta misma Cámara en su carácter esencialmente federalista, la presente iniciativa propone dotar al Senado de la República de un instrumento que le permita tener una incidencia más efectiva en el ámbito que quizás puede tener mayores efectos en las entidades federativas: el gasto público federal.

Dicha incidencia se daría a través de la participación del Senado en el diseño y evaluación del gasto público en el ámbito estatal y regional. La finalidad primaria consistiría, entonces, en que el Senado pueda ratificar las metas regionales del gasto público federal y que también pueda hacer un seguimiento de la manera en que se asignan los subsidios federales y de las participaciones que sobre ingresos federales correspondan a las entidades federativas, al Distrito Federal o a los Municipios.

Es en virtud de estas consideraciones que la iniciativa que ahora se presenta se propone adicionar una nueva fracción al artículo 76 constitucional, que establecería las facultades arriba aludidas.

5.- Facultad de la Cámara de Senadores para aprobar no nada más tratados internacionales y convenciones diplomáticas, sino todos aquellos instrumentos internacionales que suscriba el Ejecutivo Federal y obliguen a México

En experiencias recientes, encontramos instrumentos jurídicos internacionales que no tienen el carácter de tratados o convenciones internacionales, sin embargo obligan de la misma manera. Estos instrumentos, en el derecho de los Estados Unidos de América se conocen como *Executive Agreement* y en algunas ocasiones, en aquel país, se han utilizado para evadir la ratificación del Senado que requiere la legislación estadounidense.

Para evitar una situación similar a la expuesta, es que se propone hacer una mención genérica a este tipo de instrumentos internacionales y se otorga a la Cámara de Senadores la facultad de aprobarlos.

6.- Envío de informes trimestrales al Senado de la República sobre el desarrollo de la Política Exterior

A efecto de conseguir analizar más puntualmente la labor desarrollada por el Ejecutivo Federal en materia de política exterior, se propone que la periodicidad de los informes que éste o su secretario de despacho envían al Senado sea trimestral. La razón nos parece obvia; en un mundo tan dinámico como el nuestro un análisis anual afecta sensiblemente el margen de acción de que la Cámara de Senadores requiere para tomar las medidas necesarias, además de que un período tan amplio, en los hechos, obliga a una política de hechos consumados que desnaturaliza el propósito del precepto constitucional en comento.

7.- Regulación constitucional de los Grupos Parlamentarios en el Senado

La reforma política de 1977 adicionó tres nuevos párrafos al artículo 70 constitucional. En el que ahora es el tercer párrafo de dicho artículo,

se dispuso que la ley determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según se afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Cabe destacar que esta reforma constitucional ocurrió en el contexto de la apertura política que introdujo el principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados, con lo cual se llegó al sistema "mixto predominantemente mayoritario", que aún hoy en día caracteriza a nuestra Cámara baja. Sin embargo, en la Reforma Política de 1977 el Senado de las República quedó al margen del rediseño de la colegisladora y por ello es que el párrafo tercero del artículo 70 constitucional no señaló que la ley tendría que determinar las formas y procedimientos para la agrupación de los senadores: recordemos que estamos hablando de una época en la cual un solo partido tenía el control casi total de las curules senatoriales.

En concordancia con el párrafo tercero del artículo 70 constitucional, la *Ley Orgánica del Congreso General* de 1979, reguló en sus artículos del 31 al 37, todo lo relativo a la integración de los llamados "grupos parlamentarios" en la Cámara de Diputados. Como era de esperarse, la mencionada ley no contempló en su versión original ninguna alusión a la organización de los senadores en grupos parlamentarios, puesto que, en principio, no había base constitucional para hacerlo.

Sin embargo, la integración cada vez más plural del Senado de la República, a partir de los últimos años de la década de los ochentas y a principio de los noventas, hizo necesaria una serie de modificaciones a la *Ley Orgánica del Congreso* para permitir que los senadores también pudieran agruparse según su filiación partidista. De esta manera, desde 1994 los artículos del 94 al 99 establecen las reglas relativas a esta materia, repetimos, para el caso de la Cámara de Senadores, a pesar de no haber base constitucional para hacerlo, como sí la había para el caso de los diputados.

Hoy día, el Senado de la República es un órgano todavía más plural. Las reglas relativas a su integración y la correlación de fuerzas internas en dicha Cámara, han variado substancialmente en los últimos 10 años, a través de la introducción la figura de los senadores de primera minoría

y, posteriormente, de los senadores de representación proporcional elegidos en una sola circunscripción plurinominal nacional, aunque respecto de éstos, como se verá más adelante, se presenta iniciativa para su supresión. Por estos motivos, es que se hace necesario que, de manera análoga a lo que sucede en la Cámara de Diputados, las normas legales relativas a la agrupación de los senadores de la misma afiliación partidista tengan su correspondiente base constitucional, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Senadores, tal y como lo indica el artículo 70 de nuestra norma fundamental.

La iniciativa propone, entonces, incluir en el párrafo tercero del artículo 70 constitucional la mención de los senadores, para efectos de que la ley determine las formas y procedimientos para su agrupación según su afiliación de partido.

II. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

1.- Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria

En México no existe un régimen legal de cortesía y disciplina parlamentaria. Los diputados y senadores tienen derechos, prerrogativas y privilegios, pero no están sujetos a un régimen de responsabilidades en relación con su comportamiento dentro de los trabajos de las cámaras. Es bien sabido que existen actos que pueden llegar a impedir la buena marcha de las actividades camarales, que al presentarse redundan en perjuicio de la efectividad del trabajo del poder legislativo, así como de la calidad de sus deliberaciones y de sus resultados.

Debiera existir en nuestro país un conjunto de normas claro y sistemático para aquellos legisladores que no conduzcan su actuación dentro de la rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas. El debate político es extraordinariamente sensible, pues la confrontación ideológica y la lucha pueden provocar el desbordamiento de las pasiones humanas.

Por ello, en los parlamentos de las democracias más avanzadas, la utilización de fórmulas de cortesía política en el debate, incluso a veces exageradas, son precisamente para prevenir caer en la ofensa personal o en la injuria, lo que desvía el objetivo de la lucha política: el beneficio del pueblo.

Por estas razones, en la iniciativa se propone crear la base constitucional de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria, que sea producto de un acuerdo entre los grupos parlamentarios. Por otro lado, es necesario sancionar con más rigidez a aquellos legisladores que no asisten a las sesiones. Por ello, se propone que se reduzca de diez a cinco, el número de faltas injustificadas y consecutivas que sean permitidas en el texto constitucional.

También para ser más precisos y congruentes con el texto de la propia Constitución, se propone precisar que el presidente de la Cámara velará no por el "fuero constitucional", sino "por las inmunidades parlamentarias de los legisladores", pues la locución constitucional vigente es impropia, ya que da la idea de privilegio, lo que es inexacto en tratándose de la protección que otorga a los legisladores para cumplir sus funciones nuestro ordenamiento supremo.

2.- Nueva regla sobre quórum de asistencia

El artículo 63 de la Constitución vigente exige un *quórum* de más de la mitad del número total de miembros de cada cámara, para que éstas puedan sesionar válidamente. Sin embargo, si bien puede entenderse que esta disposición tuvo su razón de ser en épocas pasadas, caracterizadas por una menor complejidad de los asuntos públicos y por un menor volumen de trabajo legislativo, en la actualidad se ha convertido en un elemento que dificulta el trabajo eficiente de las cámaras.

En efecto, un *quórum* de asistencia para que las cámaras puedan sesionar se justificaba en razón de la necesidad de que en las deliberaciones del pleno estuviesen representadas la mayor cantidad de opiniones posible. Al obligar la presencia de más de la mitad de los

legisladores, se buscaba garantizar la riqueza y pluralidad del debate, la participación activa de los diputados y senadores en el trabajo camaral, mismo que se daba fundamentalmente a nivel del pleno.

No obstante, la creciente complejidad de los asuntos públicos y el aumento espectacular en el volumen de trabajo de las Cámaras no ha dejado de tener su impacto en la forma de funcionamiento del Congreso de la Unión. Las nuevas circunstancias del México moderno han obligado a las cámaras a hacer un esfuerzo de especialización y de división de trabajo, de tal forma que el trabajo intenso se ha desplazado, cada vez más, del pleno a las comisiones.

Cada vez más, los diputados y senadores dedican la mayor parte de su tiempo en realizar estudios, a tener encuentros con grupos de interés, a realizar labores de consulta, a viajar a sus distritos o a sus estados para captar las inquietudes locales, todo con el objetivo de llegar a las reuniones de comisiones con elementos suficientes para aportar lo que sea necesario para integrar los dictámenes legislativos respectivos.

Ante esta situación, la exigencia de un quórum de asistencia de más de la mitad de los miembros del total de las Cámaras viene a entorpecer la eficiencia global del trabajo legislativo. Con objeto de cumplir con el mencionado quórum, el legislador debe desatender el frente de su actividad legislativa que en la práctica más frutos rinde y mejores resultados aporta.

Además, atendiendo a la nueva correlación de fuerzas que habrá de existir en la Cámara de Diputados en los años por venir, la regla vigente del *quórum* de asistencia puede convertirse en un arma para paralizar las sesiones de la cámara, riesgo que, en situaciones en que se requiriese de una acción urgente, podría llegar a representar un grave problema para el país.

Por estas razones, la iniciativa que ahora se presenta propone eliminar la exigencia del *quórum* de asistencia para que haya sesiones válidas de las Cámaras del Congreso de la Unión. Si ya es plenamente evidente que el trabajo legislativo más significativo, que las deliberaciones de mayor sustancia y que las aportaciones más importantes se den a

nivel de las comisiones, no tiene caso que se mantenga la regla aludida. Asimismo, con la supresión de la misma las cámaras quedarían a salvo de una interrupción amañada de sus sesiones por falta de quórum para sesionar.

Cabe aclarar que el mismo razonamiento no puede aplicarse al caso del *quórum* para instalar las cámaras, ni para el caso de las votaciones. La instalación es el acto solemne que marca el inicio de una Legislatura. En dicho acto se toma la protesta de ley a los legisladores. Es el acto en el que estos últimos asumen el compromiso público de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan. La asistencia a esta reunión es lo menos que la nación podría esperar de sus representantes. El valor simbólico que el acto de instalación tiene justifica que se exija una asistencia de al menos la mitad del total de los miembros de cada Cámara.

Por otro lado, la votación para aprobar o desechar leyes, decretos o acuerdos, es el momento culminante de la actividad legislativa. Es el momento en que se define la voluntad de los órganos que tienen la representación nacional. Resulta perfectamente legítimo, entonces, que la Constitución exija un *quórum* de votación elevado. Ello es garantía de que, al momento de tomar decisiones, el órgano de la representación nacional sea efectivamente lo más representativo posible.

Por estos dos últimos motivos es que la iniciativa de reforma que se propone no cambia las reglas relativas al *quórum* requerido para instalar las cámaras, ni el *quórum* de votación.

3.- Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores y dotación de los recursos suficientes para realizar sus tareas de representación popular, tales como la gestoría social

Todos sabemos que una de las condiciones esenciales para realzar una Reforma del Estado mexicano, efectiva y con repercusiones reales en la práctica política, es conformar un adecuado equilibrio en la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales.

Una de las causas principales de tal desequilibrio institucional, radica en la práctica inexistencia de un sistema integral de apoyo a los trabajos legislativos tanto de las cámaras en general, como de los legisladores en particular. Ante la enorme cantidad de recursos, personal, expertos, sistemas de información y de consulta con que cuenta el poder ejecutivo federal, las cámaras del Congreso de la Unión y los diputados y senadores considerados individualmente, no disponen del mínimo requerido, no digamos ya para generar sus propias fuentes de información, opinión y conocimientos técnicos, sino inclusive para procesar la información y las opiniones provenientes del poder ejecutivo federal.

Esta situación tiene dos orígenes. Uno organizacional y otro presupuestal. Desde el primer punto de vista, la legislación actual no ha sido efectiva en crear y sostener un sistema de apoyo al trabajo legislativo como el que se requiere para fortalecer a nuestro poder legislativo federal. El llamado "Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo" previsto en los artículos 22 y 68 de *la Ley Orgánica del Congreso General*, no ha pasado de ser una instancia que auxilia solamente a la Mesa Directiva de las cámaras y para realizar labores más bien de carácter administrativo y de agilización en la conducción de las sesiones plenarias.

Lo que se necesita es un cuerpo de asesores, no tanto de la Mesa Directiva, sino de las Cámaras en general, que generen información propia que las Cámaras puedan utilizar para producir sus opiniones, así como para adoptar posiciones políticas en relación con las perspectivas provenientes del Poder Ejecutivo. No se trata de duplicar la estructura de expertos existente en el Poder Ejecutivo, pero ahora dentro del Poder Legislativo, sino de que éste último tenga una instancia independiente del Poder Ejecutivo, profesional, imparcial y objetiva, a la que pueda recurrir para obtener información técnica adecuada, relativa a las distintas áreas de políticas gubernamentales.

Cabe aclarar que este tipo de cuerpo de asesores no es extraño en el Derecho Parlamentario Comparado. Vale la pena mencionar, por ejemplo, a los "Letrados" de las Cortes españolas, mismos que cumplen, precisamente, las funciones que hemos descrito en la presente iniciativa.

Por otra parte, también es preciso reconocer que los diputados y senadores en lo particular, requieren de personal de apoyo y de asesores que les auxilien en el desempeño de sus actividades. Sin ellos, los legisladores quedan completamente inermes ante la gran complejidad no nada más de las tareas estrictamente legislativas, sino de otras muchas más que el electorado mexicano exige de ellos.

Por estos motivos es que en el presente proyecto de reformas se propone la creación de un sistema integral de apoyo al trabajo legislativo, que organice un cuerpo de asesoría general para las cámaras y uno particular para los diputados y senadores, en los términos que la ley disponga. Además, y para hacer una realidad este sistema, se propone establecer la obligación de que el presupuesto anual de cada Cámara garantice los recursos necesarios para la existencia y mantenimiento del mismo.

4.- Facultad de las comisiones de aprobar en lo particular los proyectos de Decretos

El fortalecimiento del Congreso de la Unión requiere, entre otras cosas, de la agilización de sus procedimientos. El enorme volumen de trabajo que año con año abruma al poder legislativo federal ha llevado a una creciente imposibilidad de examinar, discutir y resolver eficazmente y de manera plenamente informada, sobre una multiplicidad de asuntos, muchos de los cuales llegan a tener un elevado grado de complejidad técnica. La alternativa no es reducir las materias y los ámbitos de los cuales el Congreso puede conocer, sino reformular los procedimientos a través de los cuales las cámaras desempeñan sus funciones, a fin de optimizar tiempo y recursos. Lo anterior es especialmente cierto para el caso del procedimiento legislativo, el cual está organizado por reglas que ya no responden a los acelerados ritmos de la vida política y económica del México actual.

En efecto, como bien sabemos, los proyectos de decreto deben ser discutidos primero en lo general, para inmediatamente después ser

votados en ese sentido; y posteriormente deben ser discutidos en lo particular, artículo por artículo, para después votar cada uno de ellos en lo particular, a fin de que se le tenga por aprobado o que se devuelva a la comisión dictaminadora correspondiente. Todo este procedimiento ocurre en el Pleno de las cámaras, según lo disponen los artículos del 95 al 125 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*.

Ahora bien, en la práctica, lo que sucede es que el debate en el Pleno es conducido, guiado y orientado por aquellos legisladores que son miembros de la comisión en la cual se discutió y se preparó el dictamen legislativo relativo al proyecto de Decreto discutido. Esto significa que, generalmente, en el Pleno se da una repetición de los mismos argumentos, críticas, evidencias, comentarios positivos, objeciones y defensas que se dieron al nivel de la comisión de dictamen legislativo. Esto es así, máxime en virtud de que por ley los distintos grupos parlamentarios deben estar representados en dichas comisiones de manera proporcional a su peso relativo en el Pleno.

Esta circunstancia, producto de lo que sucede en la realidad de la práctica parlamentaria, nos lleva a pensar que, en atención a esa necesidad de agilizar los procedimientos parlamentarios, bien podría plantearse la posibilidad de dividir el trabajo entre el Pleno y las comisiones, de tal forma que el Pleno estuviese en todo caso facultado para discutir y votar en lo general y en lo particular, los proyectos de ley; y que las comisiones estuviesen facultadas para discutir y votar en lo particular los proyectos de decreto.

Es preciso reconocer que, a pesar de la circunstancia derivada de la realidad parlamentaria arriba aludida, es el Pleno y no las comisiones, la expresión más fiel del poder legislativo federal mexicano. Por ello es que, a pesar de que las comisiones sean generalmente las que marcan el paso dentro del proceso de discusión de los proyectos de decreto, no puede dejarse en ellas la facultad exclusiva de, en todo caso y de manera absoluta, discutir y votar en lo particular dichos proyectos.

En nuestra opinión, debe buscarse un equilibrio entre el principio de economía funcional y el principio de representatividad del Pleno, a través de una reformulación de este aspecto de la vida del Congreso de

la Unión que permita, en algunos casos, la delegación a las comisiones de la facultad de discutir y votar los proyectos de decreto. Dicho equilibrio podría alcanzarse de la manera propuesta en la presente iniciativa, al delegar en las Comisiones las facultades para aprobar ciertos Decretos, tales como los permisos para trabajar en misiones diplomáticas extranjeras o para recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros, trámites comúnmente denominados como "corcholatazos", pero manteniendo a la vez el Pleno de la facultad de recuperar el trámite ordinario cuando así lo considere pertinente.

5.- Permisos al Presidente de la República por ausencias de más de un mes del territorio nacional

En plena era de globalización, en que las relaciones entre los Estados se hacen cada día más intensas y estrechas, todos los actores sociales, políticos y económicos se ven empujados a encontrarse con los actores de otros países, a fin de aprovechar al máximo las ventajas derivadas del propio proceso globalizador. Con todo y que las telecomunicaciones han hecho posible el estrechamiento de las relaciones sin necesidad del encuentro físico de las partes, en muchos casos la presencia material de éstas en un lugar determinado sigue siendo necesaria, en aras de una mejor comunicación y de la suscripción de acuerdos de diverso tipo.

El presidente dela República, como jefe de Estado que es en nuestro país, se ve obligado con frecuencia a realizar viajes fuera del país, a efecto de cumplir con las atribuciones que la propia Constitución le da en el ámbito de las relaciones exteriores. El encuentro con otros jefes de Estado, con directivos de organismos internacionales, con dirigentes de organizaciones internacionales no gubernamentales o, simplemente, con líderes políticos de otros países, forma parte cotidiana de la agenda presidencial, por razones plenamente justificadas, todas ellas relacionadas con el interés colectivo de la nación.

Sin embargo, el artículo 88 de la Constitución, tal y como está redactado en la actualidad, obliga al presidente de la República a obtener un permiso de parte del Congreso de la Unión, o en su caso, de

la Comisión Permanente, para poder ausentarse, en cualquier caso, del territorio nacional.

En opinión de quienes hemos preparado el proyecto de reforma que ahora se presenta, esta disposición, que en su momento original de adopción pretendía impedir que el gobierno federal mexicano se quedase de manera súbita sin su instancia máxima de decisión en la rama ejecutiva, así como evitar el alejamiento del titular del ejecutivo del conocimiento de los problemas y necesidades nacionales, ha perdido y su razón de ser.

En efecto, la ausencia del territorio nacional del presidente de la República no implica que el poder ejecutivo federal quede sin la instancia que es capaz de adoptar decisiones para afrontar problemas imprevistos o repentinos. La ausencia del territorio nacional del presidente de la República por períodos cortos se ha convertido en una actividad rutinaria, que al realizarse no rompe los vínculos del titular del ejecutivo con la administración pública federal ni con el conocimiento de lo que pasa en el país, debido al avance de las telecomunicaciones y tecnologías conexas.

En virtud de estas consideraciones, pensamos que el actual artículo 88 ha perdido su razón de ser original. Su vigencia simplemente viene a entorpecer una actividad rutinaria del titular del poder ejecutivo y a engrosar de manera adicional la de por sí ya saturada agenda de actividades del poder legislativo mexicano, mismo que de forma igualmente rutinaria otorga los permisos que el presidente solicita para ausentarse del territorio nacional por períodos cortos. Por lo tanto, se propone en esta iniciativa reformar la disposición aludida, para el efecto de que, en ausencias cortas del territorio nacional, definidas como aquellas inferiores a los treinta días, el presidente de la República no necesite el permiso del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, sino simplemente sea necesario que dé aviso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según sea el caso.

Debe señalarse que para ausencias del territorio que pasen de los treinta días, el presidente de la República deberá obtener el permiso de que habla el artículo 88 constitucional vigente. Esto es debido a

que la razón original del artículo 88 subsiste para el caso de ausencias prolongadas, que sí podrían traducirse en fallas en la capacidad decisoria del poder ejecutivo federal, así como en desconocimiento de problemas y necesidades apremiantes de la sociedad mexicana.

III.- PROPUESTAS PARA MEJORAR LA VINCULACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CON SUS REPRESENTADOS

1.-Introducción de la Iniciativa Popular y el Referéndum

Los mecanismos de la democracia representativa tienen sus límites en las sociedades complejas del mundo moderno. Cada vez resulta más evidente que el logro cabal del principio democrático requiere de un complemento, mismo que se encuentra en las llamadas instituciones de democracia directa, que permiten la participación de la ciudadanía en la toma de ciertas decisiones que afectan a la colectividad, al lado de los partidos políticos y de los poderes públicos tradicionales.

Tal es el caso de la iniciativa popular y del referéndum. A través de estas dos instituciones, la ciudadanía puede intervenir en el proceso de formación de las leyes, ya sea en el momento de la presentación de la iniciativa respectiva, o en un momento posterior a la aprobación de una ley por parte del Congreso de la Unión, a manera de aval popular de la misma.

No se trata, en ninguno de los dos casos, de sustituir los mecanismos de la democracia representativa por los de la democracia directa. Se trata, eso sí, de complementar unos con otros, para el efecto de abrir en lo posible el abanico de posibilidades de participación democrática dentro del nuevo régimen político que la mayoría de los mexicanos aspiramos a crear en nuestro país.

La iniciativa popular es un instrumento delicado que conviene ordenar de manera puntual, a efecto de evitar su utilización de una manera desordenada. No hacerlo así conllevaría el riesgo de que la

institución llegase a ser utilizada como un instrumento de ataque al propio régimen democrático. Por ello es que, teniendo en mente los ejemplos proporcionados por el derecho comparado, en el presente proyecto de reforma, se propone acotar la iniciativa popular con base en los siguientes parámetros: a) se establece un porcentaje de electores requeridos para subscribirla; b) se señala un criterio de distribución geográfica adecuada de los suscribientes. El Congreso de la Unión estará encargado de expedir la ley que desarrollaría estos dos principios de manera coherente y sistemática.

Por su parte, la presente iniciativa propone la introducción en nuestro sistema constitucional de la figura del referéndum legislativo, consistente en someter a la decisión del electorado una ley que hubiere sido aprobada por el Congreso de la Unión. Correspondería al propio Congreso de la Unión definir en una ley las características específicas que el referéndum legislativo tendría en nuestro país.

2.- REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE DIPUTADOS ELEGIBLES POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SUPRESIÓN DE LA FIGURA DE LOS SENADORES ELEGIDOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, A TRAVÉS DE LISTAS VOTADAS EN UNA SOLA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL NACIONAL.

La introducción del principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano para la elección de diputados al Congreso de la Unión se dio bajo circunstancias caracterizadas por la existencia de un sistema de partido dominante, casi único, en el cual las opciones partidarias de oposición no tenían posibilidades de tener una presencia importante en el Congreso a través del principio de mayoría relativa. La fórmula antecesora, es decir, la de los llamados "diputados de partido", no había sido suficiente para abrir los espacios congresionales a los partidos de oposición, en aquel entonces débiles y poco estructurados.

De esta manera, la reforma política de 1977-1979 configuró lo que se conoce como un "sistema electoral mixto con predominante mayoritario", en virtud del cual conviven en un solo sistema electoral

global, los principios de mayoría relativa y el de representación proporcional, para el caso de la Cámara de Diputados. Como se recordará, en aquel entonces se estableció que por representación proporcional serían elegidos 100 diputados, con lo que la Cámara de Diputados quedaría integrada por 400 diputados.

La reforma política de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200. Se consideró conveniente que, ante el aumento en la pluralidad política del país, se debían abrir aún más los cauces de canalización de las diversas fuerzas políticas dentro de las Cámara de Diputados, que al no ser lo suficientemente sólidas y fuertes, no podían acceder a la cámara baja por el principio de mayoría relativa que, como se sabe, tiende a premiar a los partidos más grandes, en detrimento de los pequeños. Se buscó además que se integrara el sistema de mayoría relativa con el de representación proporcional, pues hasta antes de esta reforma funcionaban como dos realidades separadas: la de mayoría para el PRI, la de representación proporcional para las oposiciones.

Y, por último, la reforma de 1996 a la estructura del Senado, siguiendo un tanto la inercia de las reformas respectivas a la cámara colegisladora, introdujo los senadores de representación proporcional, elegidos a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Aunque, es conveniente resaltarlo, ésta fue una de las condiciones del PRD para aprobar las reformas político-electorales de 1996 y como se buscaba una reforma aprobada por todos los partidos políticos con representación en las cámaras, los priistas decidimos votarla favorablemente.

Sin embargo, es preciso reconocer que las circunstancias que vive México en la actualidad difieren de manera sustancial de aquellas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Si en aquellos años había un partido claramente dominante, ante el cual competían una seria de partidos minoritarios sumamente débiles, hoy existen tres opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero no de manera desproporcionada. Si antes apenas podía

hablarse de un "sistema de partidos" propiamente dicho, hoy día la realidad nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado. La nueva correlación de fuerzas de la Cámara de Diputados, la existencia de Gobernadores y presidentes municipales provenientes de las distintas opciones partidistas, son una manifestación clara de este cambio en las circunstancias políticas del país.

En virtud de estas observaciones y razonamientos, el presente proyecto considera justificado el proponer una reducción en el número de diputados de representación proporcional de 200 que son ahora, a 100, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado. Los anteriormente débiles partidos políticos distintos al más grande y sólido, son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales al partido mayoritario. Por lo tanto, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa, e incluso suprimido, como se propone para el caso del Senado.

Por otra parte, esta propuesta tendría también el beneficio adicional de reducir las dimensiones de la Cámara de Diputados de 500 a 400 legisladores. Esta situación haría más manejable un órgano que por razones diversas y en su momento justificadas, ha crecido de manera desproporcionada.

Como consecuencia de este cambio y para mantener la misma proporción en relación con los topes a la sobre-representación establecidos en el artículo 54 constitucional, se propone disminuir de 300 a 240 el número máximo de diputados que por ambos principios puede tener un partido político.

3.- Reelección inmediata de diputados y senadores

Uno de los factores que ha sido señalado como relevante para explicar la debilidad del poder legislativo mexicano ante el poder ejecutivo, es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria. A su vez, esta

ausencia se ha relacionado con la imposibilidad que tienen los diputados federales y los senadores de reelegirse para el período inmediato.

En efecto, al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las cámaras y con ello se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso como un todo. Dicha obstaculización ocurre porque la no reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Así, en cada nueva legislatura llegan al Congreso nuevos diputados y senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las lides parlamentarias, o si la tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida.

Además, el principio de la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o Estado. En ese sentido, la introducción del principio de la reelección para diputados federales y senadores de la República habrá de vigorizar el sistema representativo federal mexicano, al aumentar la responsabilidad del legislador con sus electores.

Cabe aclarar que con esta propuesta se regresaría al espíritu del sistema original que aprobó el Constituyente de 1917, ya que, en efecto, el principio de la no-reelección de diputados y senadores se introdujo a través de la reforma constitucional de 1933. Es decir, el Congreso Constituyente de 1917 no consideró el principio de la no-reelección de los legisladores federales como un elemento relevante de nuestra estructura constitucional sino que, al contrario, consideró importante conservar la posibilidad de que dichos servidores públicos de elección popular pudiesen reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas, para así darles la oportunidad de especializarse en los trabajos correspondientes al poder legislativo. Esto permitía forjar verdaderas carreras parlamentarias lo cual, como ya se explicó, redunda en beneficio del peso político específico del Congreso como un todo.

Sin embargo, la iniciativa de reformas reconoce los riesgos que van implícitos en la admisión del principio de la reelección de diputados y senadores. El riesgo puede significar el enquistamiento en el Congreso, por muchos años de individuos que de buena o mala manera controlen las maquinarias partidistas que en los distritos o estados respectivos son capaces de ganar las elecciones. Por ello y en consideración de que la movilidad política es sana para la vida pública nacional, la propia iniciativa ha establecido tres acotaciones al principio de la reelección de los legisladores federales. La primera consiste en fijar un límite de una al número de reelecciones al que podría aspirar un senador y de dos para el caso de los diputados federales. Se trata, entonces, de encontrar un equilibrio entre la necesidad de crear las condiciones de carrera parlamentarias sólidas y la consideración de que un cierto grado de movilidad del personal que integra las Cámaras de Congreso, es conveniente porque las actualiza, e introduce en ellas nuevas perspectivas y renovados ánimos.

La segunda acotación consiste en prohibir a los partidos políticos registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que se postulen en un proceso electoral federal para diputados y senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional. Esta disposición se incluye, reiteramos, debido a que se reconocen las distorsiones que puede llegar a tener el principio de la reelección de legisladores federales si se le asignara un valor absoluto. Por ello, se ha establecido un límite al número de diputados y senadores que en cada proceso electoral pueden ser postulados para ser reelegidos, en aras de propiciar un equilibrio con el principio también positivo de la circulación de cuadros y movilidad política de los legisladores.

Por último, se consideró pertinente vincular el principio de la reelección de los legisladores federales, con el de la eficiencia y empeño en la realización de las tareas que la Constitución y la ley asignan a los representantes populares. A efecto de establecer dicha vinculación, se estimó necesario establecer la regla de que, para poder aspirar a la reelección, los senadores de primera minoría deberán ocupar el

segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos registren en la elección respectiva. De otra manera, cualquiera que tenga el control de las estructuras partidarias en su Estado, aunque no ganara la elección, si se le propone en primer lugar de la fórmula de senadores, podría estar doce años en el Senado, sin haber ganado nunca una elección. Se trata, así, de estimular el trabajo político-legislativo, como condición de la reelección a un cargo senatorial. De manera análoga, se propone que los diputados solamente puedan ser reelegidos cuando participen en la elección respectiva como candidatos postulados bajo el principio de mayoría relativa, en distritos uninominales. De esta forma se pretende que sea el trabajo en las cámaras, reconocido directamente por el electorado, lo que lleve a un legislador federal a ser reelegido, en su caso.

4.-Trámite legislativo con consulta popular previa

En el desempeño de sus tareas de carácter legislativo, siempre es posible que las cámaras puedan llegar a identificar determinados asuntos, materias o momentos políticos que requieren de un análisis más reposado, más cuidadoso, basado primordialmente en una amplia consulta a la población.

El procedimiento legislativo ordinario, tal y como está previsto en el artículo 72 constitucional vigente, no contempla esta posibilidad, como tampoco lo hace el artículo 77 de la Constitución, el cual establece las facultades que cada una de las cámaras puede ejercitar sin intervención de la otra.

En esta iniciativa de reforma, se propone permitir esta posibilidad, adicionando una fracción V al artículo 77 constitucional, en virtud de la cual cada cámara, por el voto de más de la mitad del número total de sus miembros, podría decidir la realización de una consulta popular previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto.

IV.- PROPUESTAS PARA IMPULSAR LA COLABORACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO FEDERALES

1. Facultar del Poder Legislativo para ratificar el Plan de Desarrollo

A pesar de haber sido práctica continua de los gobiernos de la República al menos desde la década de los años treinta, el proceso de planeación del desarrollo no se elevó a rango constitucional sino hasta 1983. Las reformas constitucionales de este año establecieron lo que ahora conocemos como el "Sistema Nacional de Planeación Democrática", a través del cual se dieron al Estado facultades para planear el desarrollo nacional y se señalaron formas de participación social en el proceso de planeación.

Debemos señalar, sin embargo, que una de las características de este sistema de planeación consistió en concentrar todo el proceso en torno al titular del poder ejecutivo federal, en tanto que al Congreso de la Unión le tocó desempeñar un papel más bien marginal.

En efecto, el párrafo tercero del artículo 26 constitucional señala en su última parte, que "En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley". Por su parte, el artículo 5.° de la *Ley General de Planeación* dispone que, en cuanto a la elaboración del Plan, su ejecución y revisión, el presidente de la República deberá remitir el Plan al Congreso para su examen y opinión. Asimismo, prevé este artículo que el poder legislativo podrá formular observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. La participación del Congreso de la Unión en la elaboración, ejecución, revisión y adecuación del Plan Nacional de Desarrollo es superficial ya que puede hacer observaciones, pero éstas en nada obligan al presidente de la República.

Creemos conveniente que en un instrumento de gobierno tan relevante como es la planeación del desarrollo, se defina con precisión una mayor injerencia del Congreso de la Unión. Por esta razón consideramos conveniente fortalecer la participación del Poder

Legislativo sobre el proceso de planeación del desarrollo nacional. En este sentido, la propuesta en esta iniciativa consiste en dar al Congreso de la Unión la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo, mediante un sistema similar al que se propone en esta iniciativa para la aprobación de ciertos tratados internacionales y en el que una intensa participación del Congreso de la Unión en su diseño sigue la facultad de ratificar o rechazar la propuesta.

De esta manera, el Plan se convierte en un instrumento del Estado Mexicano y no exclusivamente del gobierno, que tiene un impacto mayúsculo en el desarrollo nacional, no solamente en cuanto a la atención de las necesidades inmediatas del país, sino en el mediano y largo plazo. No creemos que sea conveniente que este instrumento permanezca de manera casi exclusiva en manos del titular del Poder Ejecutivo. Consideramos, al contrario, sano para el desarrollo nacional, que el Plan cuente con el aval de la representación nacional. Esto obligará a quienes elaboren el Plan a abrirse en cuanto a la selección de objetivos y metas del desarrollo.

2. El formato del informe presidencial

Desde principios de la década de los noventa se hizo evidente que el formato del informe presidencial, tal y como está planteado en el artículo 69 constitucional y como se realizaba en la práctica guiada por la costumbre, no respondía ya a la nueva realidad de mayor pluralidad política que vivía el país. Por esta razón y en el ánimo de dar cabida a nuevos actores políticos dentro del formato del informe presidencial, se introdujo en 1994 la disposición que ahora se lee en el artículo 8 de la *Ley Orgánica del Congreso General*, en virtud de la cual cada uno de los partidos políticos que tengan representación en el Congreso tendrán derecho, a través del legislador que para el efecto designen, a dirigir un mensaje –cuya duración no podrá exceder los 15 minutos– al Congreso General antes de la rendición del informe presidencial.

Sin embargo, aun este nuevo esquema ha resultado insuficiente para colmar las expectativas legítimas de todos los partidos políticos

con representación en el Congreso de tener una intervención más activa y significativa en un acto de tanta trascendencia nacional, así como para satisfacer la necesidad de información de una opinión pública cada vez más viva y participativa.

El informe presidencial es quizás la mejor ocasión para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. No obstante, esta potencialidad, el formato actual establece una serie de limitaciones que impiden que tal intercambio se verifique de la forma más útil y significativa a los ojos de la nación entera.

En primer lugar, el artículo 69 constitucional no obliga al presidente de la República a dirigir un mensaje público y verbal al Congreso. Es decir, el titular del ejecutivo cumpliría con su obligación de rendir el informe simplemente con entregar el informe al presidente en turno del Congreso. Es cierto que, en la práctica, el informe presidencial no ha sido rendido de esta manera, pero nada impide que en el futuro sí se haga, sin por ello violar ningún precepto constitucional. Lo que se vería afectado, dado este caso, sería la oportunidad de ver al titular del Ejecutivo, de frente al Congreso General, intercambiando puntos de vista, lo cual consideramos como una práctica sana para la vida política y cívica del país.

En segundo lugar, el mecanismo establecido en el mencionado artículo 8 de la *Ley Orgánica del Congreso* da participación a los partidos políticos antes de que conozcan el contenido del informe, lo cual desvincula su participación de la sustancia misma de todo este acto que la práctica ha revestido de gran solemnidad y relevancia nacional. El formato actual no corresponde a la idea de tener un intercambio de puntos de vista en relación con el informe, sino que propicia la expresión de opiniones sueltas que pueden vincularse con cualquier tema de carácter político o administrativo, pero no con el contenido del informe.

En atención a estas consideraciones, es que esta iniciativa de reforma constitucional plantea la modificación del formato del informe presidencial. La finalidad de la modificación planteada consiste en elevar a rango constitucional la hasta ahora práctica política de que el

presidente de la República se dirija personal y verbalmente al Congreso General; además, se propone hacer una distinción entre el informe que el presidente de la República debe presentar por escrito y el mensaje que en relación con el informe dirigiría al titular del ejecutivo al Congreso de la Unión.

Por otra parte, la iniciativa propone permitir a los grupos parlamentarios de los diversos partidos políticos, que manifiesten su posición en relación con el mensaje dirigido por el presidente de la República con motivo de la presentación de su informe. Además, se propone que la manifestación que corresponda a los grupos parlamentarios a través de alguno de sus legisladores deberá versar exclusivamente sobre el informe y el mensaje presidencial, puesto de lo que se trata es que la nación pueda advertir las diferentes posturas del Ejecutivo y de los partidos con presencia en el Legislativo, en relación con las políticas del primero instrumentadas durante el año anterior.

Es importante aclarar que con este formato lo que se busca es crear un marco para el intercambio de puntos de vista sobre el informe presidencial, realizado de manera pública y de cara a la Nación. No se pretende diseñar un entorno en el que se propicie el debate entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. En otras palabras, con el nuevo formato propuesto para el informe presidencial no se quiere crear una instancia deliberativa entre poderes, sino más bien informativa y enunciativa de posiciones políticas distintas.

En otras palabras, se busca diseñar las bases de un nuevo diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero de ninguna manera se intenta polemizar con la figura del presidente de la República, ni exponerlo a algún tipo de vejación pública. Por este motivo y ante la evidente situación de desigualdad de *status* jurídico-constitucional, entre el titular del órgano que informa y los integrantes del órgano que es informado, la presente iniciativa ha procurado ser muy cuidadosa de incluir reglas que tengan por objeto proteger la investidura que le corresponde al presidente de la República como jefe que es del Estado mexicano.

La propuesta concreta consiste en sustituir la segunda parte del párrafo único que tiene el artículo 69 constitucional vigente, con otra frase en la que se establezca la obligación de dirigir un mensaje al Congreso haciendo referencia general tanto al informe presentado, como al programa legislativo del año próximo. Asimismo, se adicionaría un segundo párrafo en el que se establece, por un lado, el nuevo mecanismo de intervención de los grupos parlamentarios en contestación al informe y mensaje presidenciales; y por otro lado se señala la obligación de los legisladores de guardar el debido respeto a la investidura del presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, facultándose a demás al presidente del Congreso para retirar la palabra a quien así no lo hiciere.

Finalmente, también se propone que en el informe el presidente dé a conocer su programa legislativo anual, de tal manera que el Congreso pueda hacer una mejor planeación de su trabajo legislativo.

3.-Establecimiento de un mecanismo alternativo en caso de que no se apruebe el Presupuesto de Egresos

La regulación constitucional actual en materia de aprobación del presupuesto de egresos de la federación y de la ley de ingresos correspondiente, puede llevar a conflictos irresolubles que a su vez podrían poner en serio peligro la estabilidad financiera y económica, si no es que también política, del país.

En efecto, según los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el presupuesto de egresos de la federación propuesto por el poder ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo. Esta es la solución que da el artículo 75 constitucional vigente.

Sin embargo, la redacción de dicho artículo implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de "remuneraciones", tal y como es empleado en el propio artículo 75,

no seguirían recibiendo recursos públicos para el año correspondiente, lo que significaría la paralización de todos los programas de la administración pública federal y, por lo tanto, la paralización del país, sobre todo si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.

La manera en que proponemos solucionar este problema, derivado del candado irresoluble al que nos podría llevar la regulación vigente, consiste en permitir que, al no aprobarse el presupuesto y la ley de ingresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúe vigente el presupuesto y la ley de ingresos del año anterior. Esto evitaría la paralización económica del país y por lo tanto, la crisis política y de convivencia social, derivadas de una falta de acuerdo entre dos poderes de la Unión.

Asimismo, y tomando en cuenta que a pesar de los esfuerzos realizados, la inflación en un fenómeno persistente en nuestra realidad económica, creemos pertinente que al ocurrir la hipótesis arriba señalada, debiera ajustarse tanto el presupuesto de egresos como la ley de ingresos, al incremento de los precios ocurrido durante el año anterior. Esta medida se propone para efecto de mantener en niveles reales los montos de gastos e ingresos del gobierno federal. La propuesta no es una novedad en el derecho constitucional mexicano, ya que algunos estados de la República, como Chihuahua, han establecido en sus constituciones una disposición similar.

4.- Preguntas dirigidas y comparecencias de Secretarios de Estado

Las preguntas parlamentarias son mecanismos para obtener información de los órganos de la administración pública sobre cuestiones específicas y concretas. Son un instrumento ágil, de fácil utilización por parte de cualquier legislador, sin más requisitos que el tener que versar sobre asuntos precisos y concretos. Las preguntas se diferencian de las interpelaciones en razón de que estas últimas son interrogaciones

al Gobierno sobre asuntos de carácter general o de marcado interés político, que abren un debate en el seno de la cámara de la que surgió, después del cual la Cámara fija su posición en relación con el tema, a través de una votación.

En un régimen parlamentario las preguntas pueden ser orales o escritas. El carácter oral de las mismas se facilita en función de las características mismas del parlamentarismo, en el que los ministros son generalmente miembros del parlamento, e interactúan y dialogan de manera constante, *in personam*, con sus colegas legisladores que no forman parte del gabinete. Pero también pueden darse en la forma de gobierno parlamentaria las preguntas escritas. En este último caso, tanto la pregunta como la contestación suelen imprimirse en alguna publicación oficial de la cámara correspondiente.

Por estas razones es que en la presente iniciativa se propone que los legisladores federales pudiesen formular preguntas escritas al gobierno federal, dirigidas, a través de la Cámara, a alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 93 constitucional, sin que estos últimos se encuentren presentes en sesión de las cámaras. Por su parte, dichos servidores públicos estarían obligados a dar respuesta por escrito a la pregunta formulada, dentro de un plazo cuya magnitud habría que definir en la ley. Tanto la pregunta como la respuesta se inscribirían en una publicación oficial que para tal efecto editarían las cámaras.

Las preguntas escritas son perfectamente compatibles con la forma de gobierno presidencial. Con este instrumento se daría a los legisladores en lo individual el poder que nunca han tenido en la práctica: pedir información o explicaciones directamente a los órganos de la administración pública federal, con la obligación correlativa de estos últimos de responder dentro del plazo fijado.

Además, se propone que mes con mes, las Cámaras citen a servidores públicos del gobierno federal para que respondan de manera directa a preguntas orales específicas que les dirijan los legisladores federales. Este ejercicio permitiría fortalecer los esquemas de colaboración de poderes actualmente previstos en nuestra Constitución. Se trataría,

entonces, de analizar conjuntamente problemas nacionales, para que también, juntos, se encuentren soluciones a los mismos. Cabe indicar, además, que en la propuesta se pretende que la facultad de las cámaras para citar a los servidores públicos mencionados en el segundo párrafo del artículo 93 constitucional a reuniones de preguntas orales, deberá ser ejercida mes con mes, no de manera potestativa, sino obligatoria, por parte de ambas cámaras. Asimismo, se establece una base general que deberán seguir la ley y el reglamento de las Cámaras, en el sentido de que la mecánica de las reuniones de preguntas orales, se sujeten a los principios de agilidad y diligencia, en aras de una mayor fluidez y economía funcional en las nuevas relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo que se pretenden construir.

Bajo un régimen de tipo presidencial es posible introducir la figura de las preguntas orales. Es verdad que existen ya las comparecencias de los Secretarios de Estado ante las cámaras, previstas en el artículo 93 constitucional, en las cuales los legisladores pueden formular preguntas a los servidores públicos mencionados. Sin embargo, las comparecencias han adquirido el carácter de ocasionales, en lugar de periódicas; y además están limitadas a la presentación de un informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente al ramo o actividades del servidor público en cuestión, tal y como lo indica la disposición constitucional aludida.

Debemos señalar, sin embargo, que este espacio parlamentario no se puede entender como una licencia para la crítica sin sentido o la censura sistemática, sino como una instancia de diálogo y colaboración, como un momento para reflexionar seriamente, intercambiar puntos de vista, encontrar consensos y acordar medidas conjuntas, cuyo fin último sea el bienestar de la población. Se debe recalcar que no se busca, bajo ningún concepto, el someter a un poder frente a otro, el propósito es involucrar, aún más, al Congreso de la Unión en análisis y solución de los problemas nacionales.

En todos los países en donde los parlamentos cuentan con el instrumento de las preguntas escritas y orales, existen ciertas reglas a las que éstas deben sujetarse. Entre esas reglas encontramos las siguientes:

a) La pregunta debe versar sobre un asunto (y sólo uno) específico y concreto.
b) No debe versar sobre algún asunto de exclusivo interés personal del formulante.
c) No deben tener el carácter de consulta estrictamente jurídica.
d) No deben contener alusiones nominales a persona alguna.
e) La materia de la pregunta debe caer en el ámbito de responsabilidad del servidor público a quien va dirigida.
f) La pregunta escrita se presenta ante la Mesa Directiva, para que ésta la admita y la notifique al Secretario de Estado correspondiente.

Se propone en esta iniciativa establecer la base constitucional de las preguntas escritas y orales, como instrumentos nuevos de información en manos de los legisladores federales, que les permitiría una mejor colaboración con el poder ejecutivo.

V. PROPUESTAS PARA VIGORIZAR EL PAPEL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO ÓRGANO DE CONTROL DE LAS ACCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL

1.- FACULTAD DEL SENADO DE RATIFICAR NOMBRAMIENTOS DE ALGUNOS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

La facultad de ratificación por parte del Senado de la República de nombramientos hechos por el presidente de la República es bien conocida en la tradición constitucional mexicana. En la actualidad este mecanismo de nombramiento existe para el caso del nombramiento de Procurador General de la República, de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

La razón de ser de la ratificación senatorial, en estos casos de nombramiento que corresponden al presidente de la República, radica en lo siguiente: se trata de que el Senado ejerza un control sobre la selección que el presidente haga de las personas que habrán de ocupar cargos de tan elevada importancia y responsabilidad. Al requerirse la ratificación, el presidente habrá de cuidar con sumo detalle el perfil de las personas a quienes desee nombrar en el cargo; deberá sopesar sus ventajas y desventajas, sus defectos y virtudes, para no exponerse a un rechazo público de su propuesta de nombramiento.

Por otra parte, y visto desde la perspectiva de la persona designada a través de este mecanismo, el individuo así nombrado llega a ocupar el cargo con el apoyo no nada más del presidente de la República, sino con el aval de una de las Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual se traduce en un fortalecimiento de su posición política a los ojos del resto de los actores políticos nacionales.

Ahora bien, existen ciertos servidores públicos cuya actividad es de la mayor relevancia para el país, que sin embargo no están incluidos en este procedimiento que combina el nombramiento por el presidente de la República con la ratificación del Senado: se trata de los Secretarios de Estado, quienes según lo establece el artículo 89 constitucional, son nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

La tradición jurídica mexicana ha llevado a la Cámara de Senadores a intervenir directamente en la aprobación de los nombramientos de empleados superiores de Hacienda, así como los del servicio exterior mexicano. Por ello resulta lógico que, en esta siguiente etapa, la facultad del Senado de la República para ratificar nombramientos, se extienda a los titulares de estas áreas prioritarias de la administración pública federal, es decir respecto de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores.

En opinión de quienes hemos redactado esta iniciativa de ley, la importancia nacional que tienen las personas que ocupan estas posiciones es tal, que se justifica plenamente que se les sujete en cuanto a

su nombramiento al procedimiento que, como vimos, busca garantizar en ellos un perfil adecuado, que reúna las cualidades personales, políticas y profesionales más convenientes para desempeñar la alta responsabilidad que se les encomienda. Por esta razón, proponemos que se reformen los artículos 89 y 76 de la Constitución, para disponer que los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores, sean nombrados por el presidente de la República con la ratificación del Senado.

Para ser congruentes con la redacción de todo el artículo, se propone cambiar en la fracción IX del artículo 89, el infinitivo del verbo "designar" por el de "nombrar", que se utiliza en las demás fracciones del mismo artículo.

2.- Comisiones de Investigación

Es ampliamente conocida la opinión de la doctrina en el derecho constitucional y parlamentario, que identifica a las funciones de control, vigilancia e investigación sobre el poder ejecutivo, como las funciones más relevantes de las asambleas legislativas modernas. El instrumento principal para el ejercicio de esas funciones es el conformado por las "comisiones de investigación" creadas *ex professo* para desempeñar tales tareas y previstas por la mayor parte de las leyes y reglamentos que regulan la materia parlamentaria en los diversos países.

En México, la base constitucional que prevé la posibilidad de crear este tipo de comisiones se encuentra en el artículo 93 de nuestra norma fundamental. En 1977, dicho artículo fue adicionado con el que ahora figura como su párrafo tercero, en el cual se establece la facultad de las cámaras para que, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, el pleno acuerde integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados de la administración pública federal y empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, con dicha adición se estableció que los resultados de las investigaciones se harían del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, si en su momento la mencionada adición constituyó un avance en cuanto al fortalecimiento del poder legislativo en nuestro país, hoy día la norma en aquel tiempo establecida ha quedado rezagada frente a la mayor pluralidad política existente en México, la nueva correlación de fuerzas existente en las cámaras del Congreso, el grado de madurez de la opinión pública y las exigencias de todos los mexicanos por fijar límites e imponer controles al ejercicio del poder político.

Son tres las principales limitaciones que acusa el sistema vigente relativo a las comisiones de investigación de las cámaras del Congreso. En primer lugar, el ámbito sobre el cual puede recaer su actividad es sumamente restringido. ¿Por qué seguir limitando las tareas de investigación de este tipo de comisiones a los organismos descentralizados y a las empresas de participación mayoritaria? ¿Qué en los ámbitos de la administración pública centralizada no existen hechos susceptibles de ser investigados o situaciones que aclarar? Incluso, ¿por qué no ir más allá y dar a los representantes de la Nación facultades para investigar cualquier asunto que despierte el interés público?

En la presente iniciativa, se propone llevar hasta sus últimas consecuencias el alcance de las facultades de investigación que tiene el Congreso de la Unión a través de las comisiones que para tal efecto integren sus cámaras. Sin perjuicio de las facultades análogas que correspondan a otras autoridades, hemos creído que la representación política nacional debe estar en posibilidad de investigar cualquier asunto de interés público, para sacar a la luz las responsabilidades de cualquier índole que correspondan a los sujetos que de alguna manera obren de manera ilícita.

En segundo lugar, las reglas vigentes relativas a las comisiones de investigación dejan en manos de un grupo minoritario muy pequeño de la Cámara de Diputados la posibilidad de solicitar al pleno la constitución de una comisión de este tipo. Cabe aclarar que las facultades que el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución da a una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y a la mitad, si se trata de los senadores, se refiere a "solicitar", más no a "decidir" sobre la integración de una comisión de investigación. Es decir, ante el supuesto

de una "solicitud" de este tipo, tocaría a la cámara respectiva decidir, en pleno, si la atiende o no. Sin embargo, la disposición constitucional, tal y como está en el texto vigente, abre la puerta para que grupos pequeños, con escasa representatividad, pongan un mecanismo de tan graves consecuencias como las que pueden tener las investigaciones parlamentarias.

Consideramos que estas reglas para conformar las comisiones de investigación deben ser modificadas y por ello se propone elevar el requisito de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados (o sea 125 diputados), a 200 diputados.

Una tercera limitación del sistema vigente de las comisiones de investigación radica en los efectos que tienen sus resultados. Según la parte final del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución, dichos resultados se hacen del conocimiento del Ejecutivo Federal. Esta disposición deja trunco todo el proceso investigatorio, puesto que el presidente de la República bien podría tomar conocimiento de los resultados y archivarlos, sin que produjesen ningún efecto. Por este motivo consideramos que el artículo 93 debe adicionarse para mencionar de manera expresa los efectos específicos que habrán de tener los resultados a los que lleguen las comisiones de investigación.

De esta suerte, en la iniciativa de reforma se propone que al dar a conocer la mesa directiva de la cámara respectiva los resultados de la investigación, las autoridades correspondientes estarán obligadas a iniciar los trámites para exigir el tipo de responsabilidad que corresponda, sea penal, administrativa o política.

Además, y para evitar el manejo político de información parcial que vaya apareciendo en el transcurso de las investigaciones por parte de los legisladores, se propone en esta iniciativa de reforma la obligación de guardar secreto en relación con los hechos que aquéllos conozcan durante la investigación. Asimismo, se propone que quien no cumpla con esta disposición incurrirá en responsabilidad de tipo político, dando lugar al juicio previsto en el artículo 110 constitucional.

Por último y para hacer expedito y eficaz el ejercicio de las funciones de las comisiones de investigación, se propone establecer la obligación de todo ciudadano mexicano de comparecer a requerimiento de las cámaras; y se remite a la *Ley Orgánica del Congreso General* para lograr el cumplimiento de esta obligación contra aquéllos que se nieguen a presentarla.

Por lo expuesto y, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de Ustedes CC. secretarios, sometemos a la consideración de este H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos

Artículo Único. - Se derogan el último párrafo del artículo 26, las fracciones II, III y IV del artículo 74. **Se reforman** el párrafo segundo del artículo 26; el artículo 52; el segundo párrafo del artículo 53; el proemio y la fracción IV del artículo 54; el primer párrafo del artículo 56; el artículo 59; el artículo 61; los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 63; el párrafo primero del artículo 69; los párrafos segundo y tercero del artículo 70; la fracción IV del artículo 74; el artículo 75; las fracciones I, II y X del artículo 76; el artículo 88; las fracciones II y IC del artículo 89 y los párrafos segundo y tercero del artículo 93. **se adicionan** un párrafo segundo y un tercero al artículo 69; una fracción cuarta y un último párrafo al artículo 71; un inciso k) al artículo 72; las fracciones XXIX-I,XXIX-J,XXIX-K,XXIX-L y XXIX-M al artículo 73; una fracción X al artículo 76, recorriéndose la última para pasar a ser la XI; una fracción V al artículo 77; los párrafos tercero, cuarto y sexto al artículo 93 y un último párrafo al inciso B del artículo 102, para quedar como sigue:

"Artículo 26.-...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo, que será propuesto por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso de la Unión, mediante el procedimiento previsto en el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 76 de este ordenamiento. A este Plan Nacional de Desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

*"**Artículo 52.**-La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales"*

*"**Artículo 53.-**…*

Para la elección de los 100 Diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."

*"**Artículo 54.-** La elección de los 100 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

I. a III. …

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 240 Diputados por ambos principios;

V. a VI. …"

*"**Artículo 56.-** La Cámara de senadores se integrará por 96 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate."*

*"**Artículo 59.-** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el período inmediato, bajo las bases siguientes:*

I.- Los senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en dos.

II.- En los términos de la fracción anterior, quienes hayan ocupado el cargo de diputado o senador únicamente podrán volver a presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un período del cargo respectivo.

III.- Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal.

IV.- Para poder ser reelectos, lo senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva.

V.- Los diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

VI.-Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos períodos consecutivos los primeros y por más de tres períodos consecutivos los segundos; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes.

*"**Artículo 61.-** Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, deben observar un código interno de cortesía y disciplina que asegure el adecuado funcionamiento de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión. Este código deberá ser producto de un acuerdo parlamentario aprobado por más de la mitad de los miembros presentes de la cámara respectiva, al inicio de cada Legislatura.*

El presidente de cada cámara velará por el respeto a las inmunidades parlamentarias de los legisladores, por la aplicación de este código interno de cortesía y disciplina y por la inviolabilidad del recinto donde se reúna a sesionar."

*"**Artículo 63.-** Las Cámaras no requieren de quórum alguno para sesionar, pero no pueden abrir sus sesiones ni tomar acuerdos por votación sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Los miembros presentes de una y otra cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a las ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.*

Se entiende que los Diputados o Senadores que falten por cinco veces consecutivas, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla."

*"**Artículo 69.-** A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará*

un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En dicha ocasión, también deberá el Presidente de la República dirigir un mensaje en el que haga referencia general al contenido del informe que presenta, así como a su programa legislativo para el siguiente año.

Cada uno de los grupos parlamentarios que tengan representación en el Congreso podrá designar a un diputado o senador para que fije la posición de su grupo exclusivamente respecto del informe y el mensaje presidencial. La ley señalará los términos en que habrá de darse la intervención mencionada. Los legisladores están obligados a guardar el debido respeto a la investidura del jefe de Estado, por lo que la intervención no podrá incluir alusiones personales al titular del Ejecutivo Federal. El presidente del Congreso estará facultado para retirar la palabra a quien así no lo haga.

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

*"**Artículo 70.-** …*

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Cada cámara deberá contar con un cuerpo profesional de asesores permanentes, regido por los principios de imparcialidad y objetividad. Los diputados y senadores deberán contar con un número mínimo de asesores y personal de apoyo para el cumplimiento de sus tareas legislativas y de representación popular, en los términos que disponga la ley. El Presupuesto anual de las cámaras deberá garantizar los recursos necesarios para que el sistema integral de apoyo al trabajo de los legisladores previsto en este párrafo, funcione efectivamente.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y senadores, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en ambas cámaras del Congreso de la Unión."

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

I. *Al Presidente de la República;*

II. *A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*

III. *A las Legislaturas de los Estados;*

IV. *A los ciudadanos, en los términos del último párrafo de este artículo"*

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetaran a los trámites que designe el reglamento de debates.

El Congreso de la Unión deberá expedir una ley a través de la cual los ciudadanos puedan ejercer su derecho de iniciativa. La ley no podrá exigir más de dos por ciento del número de empadronados en el Registro Federal de Electores, distribuidos en al menos diez entidades federativas, con no menos de dos décimas por ciento de los empadronados en cada uno de ellos.

*"**Artículo 72.-** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:*

a) – j)…

k) Cada una de las cámaras, podrá delegar en sus comisiones la discusión y votación de un proyecto de Decreto, si así lo decide la mayoría absoluta del número total de sus miembros. La Cámara que así lo hiciere, podrá dejar sin efectos la delegación, con igual número de votos, hasta antes de que la comisión hubiere aprobado el proyecto en cuestión.

La aprobación que en su caso hiciere la comisión requerirá del voto de la mayoría absoluta del número total de sus miembros. Aprobado el proyecto en comisión, la Mesa Directiva acordará el trámite constitucional correspondiente.

*"**Artículo 73**.- El Congreso tiene facultad:*

I a XXIX-H. …

***XXIX-I.** Para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.*

***XXIX-J.-** Para examinar, discutir y aprobar anualmente al Presupuesto de Egresos de la Federación.*

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de octubre o hasta el día 10 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de las Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La ley garantizará los mecanismos para que el Congreso conozca oportunamente los lineamientos y criterios que habrán de guiar la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

***XXIX-K.-** Para revisar la Cuenta Pública del año anterior. La revisión tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

Si del examen que realice el órgano de fiscalización correspondiente aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada dentro de los diez primeros días del mes de junio. Dicho plazo de presentación sólo podrá ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven."

XXIX-L.- *Para vigilar por medio de una comisión de ambas Cámaras, el exacto desempeño de las funciones del órgano de fiscalización de la Cuenta Pública, así para nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.*

XXIX-M.- Para expedir la ley de referéndum , a efecto de someter a la decisión del electorado una ley aprobada por el propio Congreso de la Unión."

*"**Artículo 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

II. Derogada.

III. Derogada

IV. Derogada

V. a VII. …

*"**Artículo 75 .-**Legado el caso de que el Congreso de la Unión no aprobase el presupuesto de egresos de la federación o la ley de ingresos, en los tiempos previstos en esta Constitución, seguirán vigentes el presupuesto y la ley aprobadas para el año anterior, ajustados al índice inflacionario de ese mismo año, hasta que se apruebe el ejercicio fiscal correspondiente":*

*"**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:*

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes trimestrales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente envíen al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales, convenciones diplomáticas y además instrumentos en los que el país adquiera obligaciones de carácter internacional y que celebre el Ejecutivo de la Unión.

El senado podrá estar presente a través de los representantes que cada grupo parlamentario de su seno designe, en el proceso de negociación de tratados, convenciones o demás instrumentos, cuando así lo determinen las dos terceras partes de sus miembros, en los términos que fije la ley. En los casos en que así ocurriere el presidente de la República podrá pedir al Senado, antes de iniciar la negociación respectiva, sujetar el tratado o la convención a un voto en un mismo acto, en lo general y en lo particular y en sesión única, una vez que éstos hayan sido suscritos por el poder ejecutivo."

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los siguientes servidores públicos: secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y hacienda pública; Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga."

III a IX.- …

X. Participar en el diseño y evaluación de la política de asignación de recursos federales en el ámbito estatal y regional, en los términos que la ley señale. Los Secretarios del Despacho, los jefes de departamentos administrativos, así como los directores y administradores de los

organismos públicos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, deberán observar las resoluciones que la Cámara de Senadores haga en relación con las metas regionales de los programas institucionales y sectoriales que formulen anualmente.

XI. Las demás que la misma Constitución les atribuye"

*"**Artículo 77.-** Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:*

I a IV. …

V. Decidir, por el voto de más de la mitad del número total de sus miembros, la realización de una consulta popular previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto."

*"**Artículo 88.-** El Presidente de la República no podré ausentarse del territorio nacional por más de un mes, sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso. En caso de que la ausencia sea menos a un mes, bastará que de aviso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según sean el caso."*

*"**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

…

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho no previstos en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión,

cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. a VIII. …

IX. Nombrar, con ratificación del Senado a los secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y la hacienda pública, así como al Procurador General de la República, quienes podrán ser removidos libremente por el presidente de la República."

"***Artículo 93.-*** *…*

"*Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.*

Los diputados y senadores podrán formular preguntas escritas dirigidas a los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, quienes deberán contestarlas, también por escrito, en los términos que indique el reglamento de gobierno interior de las cámaras.

La ley y el reglamento preverán la forma en que los servidores públicos mencionados deberán responder a las preguntas que se les formules en las reuniones que para tal efecto se deberán celebrar una vez cada mes en cada Cámara, mismas que deberán organizarse bajo los principios de agilidad y diligencias en lo relativo a la formulación de las preguntas y respuestas.

Tanto las preguntas escritas como las orales deberán versar sobre un solo asunto, específico y concreto; no deberán contener alusiones nominales a persona alguna; no deben tener el carácter de una consulta estrictamente jurídica; no deben versar sobre algún asunto de exclusivo

interés personal del formulante; y deberán estar relacionadas con al ámbito de responsabilidad del servidor público a quien vayan dirigidas.

Las Cámaras, a solicitud de doscientos diputados o de la mitad de los senadores de la República, podrán integrar comisiones para investigar cualquier asunto de interés público. En estas comisiones deberán estar representados todos los grupos parlamentarios, de manera proporcional a su importancia cuantitativa. Será obligatorio comparecer ante las comisiones de investigación cuando éstas así lo requieran. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la aplicación de las sanciones que establezca la ley, mismas que podrán consistir únicamente en multa o arresto hasta por 36 horas. Las autoridades administrativas y judiciales estarán obligadas a auxiliar a las Cámaras del Congreso de la Unión para hacer efectivas estas sanciones.

Los diputados y senadores tienen el deber de guardar confidencialidad en relación con los hechos que conozcan en el transcurso de una investigación parlamentaria. No hacerlo así será considerado como causal de juicio político. Los resultados de las investigaciones serán dadas a conocer por la mesa directiva de la cámara correspondiente a las autoridades competentes, quienes estarán obligadas a iniciar el trámite para determinar si ha lugar o no a exigir algún tipo de responsabilidad."

"Artículo 102.-

A. …

…

…

…

…

…

B. …

El presidente del organismo que establezca el Congreso de la Unión deberá rendir un informe anual ante la Cámara de Senadores, en donde dará cuenta de las recomendaciones emitidas y de su cumplimiento. El incumplimiento reiterado de las recomendaciones, que se observe en los informes presentados será causal de juicio político.

Transitorios

Primero. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones, a 10 de noviembre de 1997

Sen. Amador Rodríguez Lozano
Senador por Baja California

Sen. José Trinidad Lanz Cárdenas
Senador por Campeche

COMENTARIOS A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS

Noviembre de 1998.

ARTÍCULO 26.- MATERIA DE PLANEACIÓN. - Se sugiere la modificación del último párrafo para establecer que el Congreso de la Unión deberá aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y no solamente que tenga la intervención que señale la ley.

ARTÍCULOS 27 Y 28.- MATERIA DE RECURSOS NATURALES PARA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS. - Se sugiere hacer las modificaciones que sean pertinentes en el párrafo sexto del primero de dichos artículos, y en el párrafo quinto del segundo, para el efecto de que se establezca, desde el marco constitucional, que los Estados y Municipios participarán de los rendimientos de la explotación de los recursos naturales, en los términos en que se establezca en las leyes respectivas.

ARTÍCULO 41.- MATERIA DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES. - Se sugiere la modificación de dicho precepto, para incluir la posibilidad de que existan candidaturas independientes para los cargos de elección popular, remitiendo a la legislación respectiva sobre su regulación y los requisitos correspondientes.

ARTÍCULOS 52 Y 53.- MATERIA DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. - Se sugiere hacer las modificaciones pertinentes a ambos artículos, a fin de reducir el número de los diputados, de manera exclusiva a los de mayoría relativa, y suprimir la posibilidad de la existencia de diputados de representación proporcional.

ARTÍCULO 54.- MISMA MATERIA. - Se sugiere su derogación.

ARTÍCULO 55.- MATERIA DE REQUISITOS PARA SER DIPUTADO. - Se sugiere modificar la fracción II para que la edad sea de un mínimo de 25 años.

ARTÍCULO 56.- MATERIA DEL NÚMERO DE SENADORES. - Se sugiere modificar dicho precepto, primero, para reducir el número de senadores a 96, es decir, tres por cada Entidad Federativa, y para establecer que solamente serán de mayoría relativa, suprimiendo los de primera minoría y los de representación proporcional.

ARTÍCULO 58.- REQUISITOS PARA SER SENADOR. - Se sugiere modificar el precepto, para aumentar la edad mínima a 40 años.

ARTÍCULO 59.- MATERIA DE LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES. - Se sugiere modificar el precepto, para consignar la posibilidad de que los diputados puedan ser reelectos para dos periodos inmediatos, y los senadores para un periodo.

ARTÍCULO 60.- MATERIA DE CALIFICACIÓN DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES. - Se sugiere hacer las modificaciones y ajustes de redacción, a fin de suprimir lo relativo a la calificación de los diputados y senadores de representación proporcional.

ARTÍCULO 61.- MATERIA DE FUERO CONSTITUCIONAL. - Se sugiere hacer las modificaciones al segundo párrafo para suprimir la expresión de fuero constitucional, y substituirla por la de *protección constitucional*, a fin de hacer acorde este precepto con lo contemplado en el artículo 13 de la Constitución.

ARTÍCULO 63.- MATERIA DE REQUISITOS PARA LAS SESIONES DE AMBAS CÁMARAS. - Se sugiere hacer los ajustes y modificaciones a fin de clarificar las

consecuencias que resulten de las ausencias de los diputados y de los senadores, los trámites para el llamado de los suplentes, y las sanciones de los legisladores, para que la falta injustificada no sea de diez consecutivos sino de diez días en un plazo de dos meses.

Artículo 65 y 66.- periodos de sesiones de las cámaras. - Se sugiere hacer las modificaciones para aumentar la duración de los periodos, de manera tal que se sesione durante siete meses y el receso sea solamente de cinco meses.

Artículo 69.- materia del informe presidencial. - Se sugiere hacer las modificaciones que la prudencia dicte, para consignar desde el marco constitucional la forma y términos en que debe celebrarse la presentación del informe anual del presidente de la República.

Artículo 70.- materia de agrupación de senadores. - Se sugiere hacer las modificaciones para que los senadores puedan agruparse, desde el texto de la Constitución, como ahora se establece únicamente para las agrupaciones de los diputados.

Artículo 72.- materia del veto presidencial. - Se sugiere hacer las modificaciones en el encabezado o en alguna de las letras que corresponden a los incisos del precepto, respecto del veto presidencial, clarificando la forma y términos en que puede oponerse y estableciendo los parámetros constitucionales para que el Titular del Poder Ejecutivo pueda ejercerlo.

Artículo 73.- materia de Presupuesto. - Se sugiere modificar la fracción VII para establecer la facultad del Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.- **Materia de participaciones de las Entidades Federativas.-** Se sugiere modificar el párrafo final de la fracción XXIX para los efectos de regular el derecho de las Entidades Federativas para participar en

todos los impuestos de la Federación y también las participaciones de los Municipios.- **materia de tribunales autónomos administrativos.-** Se sugiere la modificación de la fracción XXIX-H en relación con los Tribunales Administrativos, a fin de que estos, en el caso de ser creados, se integren a la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 74.- facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. - Se sugiere modificar la fracción II para que la vigilancia del órgano de fiscalización se realice tanto por la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores, y consecuentemente también, la modificación a que hubiere lugar a la fracción III. Igualmente se sugiere la modificación de la fracción IV, en los términos congruentes con lo anterior, para que el Presupuesto de Egresos se apruebe conjuntamente por la Cámara de Senadores y la de Diputados, para que se establezcan plazos más amplios a fin de la presentación de las iniciativas de *Ley de Ingresos* y de *Presupuesto de Egresos*; para que se regule que las partidas secretas estén sujetas a auditoría por parte del Congreso; para que la revisión de la Cuenta Pública se realice por el nuevo órgano de fiscalización superior, y su presentación se haga por trimestres a ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Artículo 75.- vigencia del Presupuesto de Egresos. - Se sugiere hacer la modificación de este precepto, de primera intención, para establecer que la aprobación del presupuesto debe corresponder también al Senado de la República, y para consignar, por razones de seguridad del Estado Mexicano que, de no aprobarse el presupuesto, podrá ejercerse el presupuesto del año anterior, hasta que se logre la aprobación del Poder Legislativo.

Artículo 76.- facultades exclusivas del Senado. - Se sugiere hacer las modificaciones pertinentes a la fracción I, para ampliar las facultades del Senado a fin de intervenir de manera más señalada en la política exterior y en la aprobación de los tratados internacionales y convenciones

diplomáticas que pueda celebrar el Ejecutivo de la Unión. Igualmente se sugiere la modificación de la fracción II para facultar al Senado para ratificar los nombramientos que el Titular del Poder Ejecutivo haga respecto de los Secretarios de Gobernación, de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y de Marina.

Artículo 79.- facultades de la Comisión Permanente. - Se sugiere hacer las modificaciones pertinentes para fortalecer las facultades de dicha Comisión y, por otra parte, para consignar la prohibición de que se traten asuntos en dicha Comisión que no correspondan a su competencia, suprimiendo de esta manera el convertir a este órgano en una tribuna de escándalo permanente.

Artículo 88.- ausencias del Presidente de la República. - Se sugiere hacer las modificaciones para que el permiso que hoy por hoy se establece, solamente sea necesario en ausencias que duren más de un mes.

Artículo 89.- facultades del presidente para designar a los secretarios de Estado. - Se sugiere modificar la fracción II para establecer que, respecto a los Secretarios de Gobernación, de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y de Marina, la designación que se haga por el presidente de la República deberá ser ratificada por el Senado.

Artículo 93.- materia de comisiones investigadoras de las cámaras. - Se sugiere modificar el tercer párrafo de este precepto, para investir a las comisiones investigadoras de los diputados y de los senadores, de facultades decisorias y no solamente de información al Ejecutivo Federal.

Artículo 94.- estructura del Poder Judicial de la Federación. - Se sugiere modificar el precepto, para establecer que el número de Ministros que integren la Suprema Corte, deberá ser de 16 y no de 11, pues los resultados de la reforma de 1994, determinan que no son suficientes

los 11 designados y se está generando un riesgoso rezago en los fallos del más Alto Tribunal de la República. Por otra parte, debe establecerse como se hizo con el Tribunal Electoral, que los tribunales autónomos de carácter administrativo y de carácter laboral, integren el Poder Judicial de la Federación.

ARTÍCULO 97.- PERIODO DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. - Se sugiere modificar el quinto párrafo del precepto, para establecer que el presidente de la Suprema Corte será electo para un período de dos años, con la posibilidad de poder ser reelecto por un periodo igual, y la prohibición de reelección inmediata para períodos posteriores.

ARTÍCULO 100.- ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. - Se sugiere modificar el segundo párrafo, para aumentar el número de Consejeros de siete a once, razones que se justifican en el funcionamiento de tres años de dicho órgano; modificar el procedimiento de la designación o elección de los Consejeros, pues la insaculación establecida por ahora ha generado diversos conflictos y problemas; y por último, consignar que el presidente del Consejo no sea el presidente de la Suprema Corte de Justicia, ya que la doble presidencia de este último funcionario, ha traído problemas de difícil solución. Además, se sugiere modificar el párrafo octavo, para agregar que las decisiones del Consejo puedan ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, también en los casos de no ratificación de jueces y magistrados, y ampliar la competencia del Alto Tribunal para conocer no solamente violaciones formales sino también de fondo en lo tocante a la designación, adscripción, remoción y no confirmación de magistrados y jueces.

ARTÍCULO 102.- MATERIA DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA.- Se sugiere adicionar un apartado a este precepto, pues los dos existentes, solamente regulan, por una parte al órgano acusador y, por otra, a las Comisiones de

Derechos Humanos, dejando sin tutela legal, a la necesaria defensa que se debe tener por los mexicanos, no sólo en los asuntos de orden penal como lo consigna el artículo 20 de la Constitución, sino también en todos los demás conflictos de orden jurídico que pueden darse en el territorio nacional.

Artículo 104.- materia de competencia de los Tribunales Federales. - Se sugiere modificar la fracción I, para suprimir la jurisdicción concurrente y solamente establecer que, en los casos de afectación de intereses particulares, serán competentes los Jueces y Tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Igualmente se sugiere la modificación de la fracción I-B en lo relativo a los Tribunales Contenciosos Administrativos, toda vez que se propone que éstos formen parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 115.- recursos financieros de los municipios. - Se sugiere la modificación de la fracción IV, para que los Municipios no sólo disfruten de las contribuciones inmobiliarias y de las participaciones federales de orden fiscal, sino también de los beneficios consiguientes a la explotación de los recursos naturales que se encuentren situados en sus respectivos territorios.

Artículo 116.- requisitos de elegibilidad de los gobernadores de los Estados. - Se sugiere modificar la fracción I, para establecer la prohibición, como se hace a nivel federal para el presidente de la República, que los gobernadores ya fueren electos popularmente o que hubieren sido designados con el carácter de interinos, provisionales o sustitutos, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a desempeñar el puesto. Por otra parte, se sugiere modificar la fracción II, para suprimir la posibilidad de diputados de representación proporcional en las Legislaturas de los Estados, y para consignar el marco constitucional de que puedan existir candidatos independientes para los cargos de elección popular en las Entidades Federativas.

ARTÍCULO 123.- MATERIA DE TRIBUNALES LABORALES. - Tanto en el apartado A como en el apartado B, se sugiere hacer las modificaciones para que los tribunales laborales formen parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, se sugiere modificar el enunciado general del apartado B, para establecer que las reglas que consigna dicho apartado, no sólo sean, entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, sino también entre las entidades paraestatales de orden federal y sus trabajadores, con las excepciones que pueden consignarse en el transitorio de la reforma constitucional respectiva, en relación con los trabajadores de Petróleos Mexicanos, de Ferrocarriles y del Instituto Mexicano del Seguro Social, que desde la creación y funcionamiento de estos organismos descentralizados se han regulado por el apartado A del artículo 123 constitucional, y si se pretendiera alguna modifi9cación a este respecto, por razones obvias, se generarían mayores problemas que los que se tratan de resolver con la propuesta que se hace.

ARTÍCULO 129.- FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES MILITARES. - Se sugiere modificar dicho precepto, para clarificar y actualizar su contenido y su regulación, pues de manera recurrente se han generado problemas de interpretación, lo que ocasiona conflictos y circunstancias de inquietud política, no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios de interpretación sobre este particular, que algunos sectores políticos se niegan a aceptar de manera reiterada.

ARTÍCULO 135.- REQUISITOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL. - Se sugiere modificar este precepto, para incluir como un candado adicional en las reformas a la Constitución, que las que se aprueben por el Congreso de la Unión y por la Legislaturas de los Estados, cuando menos en determinados casos, se sometan al medio de democracia directa del referéndum.

Nota Aclaratoria: Estas iniciativas que se formularon conjuntamente con el Senador Amador Rodríguez Lozano, y que fueron formalmente presentadas ante el Senado de la República no obstante haber sido turnadas para su estudio y dictamen a las Comisiones correspondientes, no fueron dictaminadas y, consiguientemente, no han sido discutidas y, en su caso, aprobadas tanto por dicha Cámara como por la colegisladora y la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Debe señalarse también que, a pesar de no haber sido estudiadas, dictaminadas y sujetas a aprobación del pleno de la Cámara de Senadores en las fechas correspondientes a su aprobación; el contenido de estas iniciativas en fechas posteriores y de manera parcial algunas de ellas de manera aislada han sido ya reformadas en los términos del procedimiento que se establece en la propia Carta Magna.

Empero el estudio realizado en estas iniciativas queda como un análisis de interés para que en lo futuro puedan ser atendidas, discutidas y en su caso aprobadas, pues implican una adecuada modernización del congreso de la Unión más a fin de los tiempos actuales y futuros que como han quedado en el texto de la Constitución obedeciendo más a tiempos del siglo XIX al siglo XXI.

XLV. REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*

DIP. JOSE TRINIDAD LANZ CARDENAS Y DIP. ARTURO ARMENDARIZ DELGADO

TEXTO ORGINAL	INICIATIVA
Artículo 1o.	**Artículo 1o.**
El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.	El poder ....
Artículo 2o.	**Artículo 2o.**
La Cámara de Diputados se integrará con trescientos diputados electos, según el principio de votación - mayoritaria relativa, mediante el sistema de distri tos electorales uninominales, y hasta cien diputados electos, según el principio de representación propor cional, mediante el sistema de listas regionales -- votadas en circunscripciones plurinominales.	La Cámara de Diputados se integrará con tres-- cientos diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, **y doscientos diputados electos,** según el prin- cipio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cir cunscripciones plurinominales.
Integrarán la Cámara de Senadores dos miembros por cada estado de la Federación y dos por el Distrito Federal, electos como lo dispone el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Me- xicanos.	Integrarán ....
El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legisla- tura.	El ejercicio ....

Nota: Esta iniciativa fue presentada en un solo documento con una iniciativa de Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, el cual se reproduce de manera separada y no se incluye en este cuadro comparativo.

TEXTO ORIGINAL	INICIATIVA
Artículo 3o.	**Artículo 3o.**
El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la -- organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los Reglamentos - que se deriven de la misma.	La organización y el funcionamiento del Congreso de la Unión y de las Cámaras que lo componen, se sujetará en lo general á lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Ley, y, en lo particular, a las disposiciones contenidas en sus respectivos reglamentos interiores y de debates que para el efecto expida cada una de las Cámaras o la Comisión - Permanente.
Esta Ley y sus Reformas y adiciones no necesitarán de - promulgación del Presidente de la República ni podrán - ser objeto de veto.	Esta Ley, sus reformas o adiciones así como los reglamentos interiores y de debates de las Cámaras o de la Comisión Permanente, no necesitarán ser promulgados por el Ejecutivo, ni podrán ser objeto de veto.
Artículo 4o.	**Artículo 4o.**
El periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la - Unión se abre el lo. de septiembre de cada año y no - podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembré.	El primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso General abrirá el lo. de noviembre de cada año y no podrá prolongarse mas que hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias abrirá el 15 de abril de cada año y no podrá prolongarse más que hasta el 15 de agosto del mismo año.
El Congreso, o una de sus Cámaras podrán ser convocados a períodos extraordinarios de sesiones en los -- términos que establece el artículo 67 de la Constitución.	El Congreso ....

TEXTO ORIGINAL	INICIATIVA
Artículo 5o.	**Artículo 5o.**
El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para el - - acto de clausura de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias y para celebrar sesiones solemnes.	El Congreso..... ....
Artículo 6o.	**Artículo 6o.**
Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que - se habilite para tal efecto, y el Presidente de ésta lo será de aquél.	Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que esta habilitado para tal efecto. En tales casos, el Presidente de la Cámara de Diputados lo será del Congreso General.
Artículo 7o.	**Artículo 7o.**
El día 1o. de septiembre de cada año, el Congreso se - reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, para inaugurar su periodo de se siones ordinarias, y antes de que se presente el Presi dente de la República, el Presidente de la Mesa Directi va en voz alta declarará: "el Congreso de los Estados - Unidos Mexicanos, abre hoy (fecha) el primer (segundo o tercer) periodo de sesiones ordinarias de la (Número) Legislatura".	El día 1o. de noviembre de cada año el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, para inaugurar su primer periodo de sesiones ordinarias y antes de que se presente el Presidente de la República, el Presidente de la Mesa Directiva en voz alta declarará: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer periodo de sesiones ordinarias del primer (segundo o tercer) año de la (número) Legislatura". **El día 15 de abril de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta para inaugurar su segundo periodo de sesiones ordinarias, cuya declaratoria estará a cargo del Presidente de la Mesa Directiva, la cual se hará en los términos del párrafo anterior.**

ARTICULO 8o.

El Presidente de la República acudirá a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y rendirá un -- informe de conformidad con el Artículo 69 de la -- Constitución.

El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalida-- des que correspondan al acto.

El informe será analizado por las cámaras en sesiones subsecuentes.

ARTICULO 9o.

El Congreso sesionará con la concurrencia con más - de la mitad de sus integrantes excepto cuando en -- los términos del primer párrafo del Artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituido en Colegio Electoral y en sesión conjunta, nombre Presidente Interino de la República, en que deberán concurrir por lo menos dos terceras partes del total de sus miembros. El nombra-- miento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes.

ARTICULO 10o.

En el caso de elección presidencial, previsto en el primer párrafo del Articulo 84 constitucional, el - Congreso convocará a elecciones en plazo no mayor de diez días naturales, contados a partir del si-- guiente al del nombramiento del Presidente Interino.

Esta convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente Interino.

ARTICULO 8o.

El Presidente .....
.....
.....
.....

En esta sesión además del Presidente de la República, sólo hará uso de la palabra el Presidente del Congreso, quien contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto.

El informe .....
.....

ARTICULO 9o.

El Congreso .....
.....
.....

.....

.....
.....

ARTICULO 10o.

En el caso .....
.....
.....
.....

Esta convocatoria .....
.....

ARTICULO 11o.

Los diputados y senadores gozan del fuero que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra en la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

ARTICULO 12o.

Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública esta impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y los senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

ARTICULO 11o.

Los diputados y senadores .....
.....
....

Los diputados y senadores .....
.....
.....

Los diputados y senadores .....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ARTICULO 12o.

Los recintos del Congreso .....
.....
.....
.....
.....
.....

El Presidente del Congreso,.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ARTICULO 13o.

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bines de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios.

ARTICULO 14o.

La Cámara de Diputados antes de clausurar el último período de sesiones de cada legislatura nombrará de entre sus miembros una Comisión, para instalar el Colegio Electoral que calificará la elección de los integrantes de la legislatura que deba sucederla.

Los miembros de la Comisión serán cinco y fungirán el primero, como Presidente, el segundo y el tercero comoSecretarios; y los dos últimos como Suplentes Primero y Segundo, que entrarán en funciones sólo cuando falte cualquiera de los tres propietarios.

La Cámara de Diputados comunicará a la Comisión Federal Electoral la designación de la Comisión Instaladora del Colegio Electoral.

ARTICULO 15o.

La Comisión Instaladora del Colegio Electoral tendrá a su cargo:

I. Recibir las constancias de mayoría de los presuntos diputados que remita la Comisión Federal Electoral, así como las listas e informes del partido que obtuvo el mayor número de dichas constancias en los Distritos Electorales Uninominales e igualmente el porcentaje de la votación obtenida por cada uno de los partidos políticos en las circunscripciones plurinominales.

ARTICULO 13o.

Ninguna autoridad .....
.....
.....
.....
.....

ARTICULO 14o.

La Cámara .....
.....
.....
.....
.....

Los miembros.....
.....
.....
.....
.....
.....

La Cámara de Diputados comunicará **al Organismo Público y al Tribunal Electoral,** la designación de la Comisión Instaladora del Colegio Electoral.

ARTICULO 15o.

La Comisión .....
.....

I. Recibir las constancias de mayoría **o de asignación proporcional** de los presuntos diputados que remita **el Organismo Público Electoral,** así como las listas e informes del partido que **hubiere obtenido** el mayor número de constancias en los Distritos Electorales Uninominales e igualmente el porcentaje de la votación obtenida por cada uno de los partidos políticos en las circunscripciones plurinominales.

También recibirá los paquetes electorales, tanto de las elecciones por el sistema de mayoría relativa, como de las elecciones según el principio de representación proporcional, enviados por la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados por los Comités Distritales Electorales.

II. Requerir a los partidos políticos para que, antes del día 12 de agosto correspondiente, remitan a la Comisión Instaladora las listas de los presuntos diputados que en su representación integrarán el Colegio Electoral, previniéndolos que en caso de no hacerlo, la Comisión Instaladora citará para integrar dicho Colegio a los presuntos diputados, de la siguiente manera: a) Uninominales, a los que hubieren obtenido mayor número de votos conforme a las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral. b) Plurinominales, a los presuntos diputados electos en las circunscripciones, conforme a los porcentajes obtenidos y el orden de las listas, hasta completar el número establecido en el Artículo 60 constitucional.

III. Entregar las credenciales respectivas a los 100 presuntos diputados que compondrán el Colegio Electoral.

IV. Entregar por inventario a la Mesa Directiva del Colegio Electoral las Constancias y paquetes mencionados en la fracción I de este artículo.

ARTICULO 16o.

La Comisión Instaladora, al entregar las credenciales a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral, los citará para que estén presentes a las diez horas del día quince de agosto exigiéndoles constancia de enterados, con el apercibimiento de que si no concurren se harán acreedores a las sanciones previstas por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

También recibirá los documentos electorales correspondientes tanto al sistema de mayoría relativa, como a los del de representación proporcional, que sean remitidos por las autoridades electorales respectivas a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

II. Requerir a los partidos políticos para que antes del día cinco de octubre correspondiente le remitan las listas de los presuntos diputados que en su representación integraran el Colegio Electoral, previniéndolos que en caso de no hacerlo, la Comisión citara para integrar dicho Colegio a los presuntos diputados que ya hubieren recibido sus constancias de mayoría o de asignación proporcional, de conformidad en el caso de éstos últimos, con los porcentajes obtenidos con el orden en que aparezca en las listas de los propios partidos, hasta integrar el número establecido en el Artículo 60 constitucional.

III. Entregar .....

IV. Entregar por inventario a la Mesa Directiva del Colegio Electoral, las constancias y documentos mencionados en la fracción I de este artículo.

ARTICULO 16o.

La Comisión Instaladora, al entregar las credenciales a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral, los citará para que estén presentes a las diez horas del día diez de octubre en el recinto de la Cámara o en el que se habilite para tal efecto, exigiéndoles constanci de enterados, con el apercibimiento de que si no concurren, se harán acreedores a las sanciones previstas en la legislación electoral en vigor.

ARTICULO 17o.

El día y hora indicados en el artículo anterior, presentes en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados la Comisión Instaladora y los miembros del Colegio Electoral, se procederá a la constitución formal de éste. Al efecto:

a) La Comisión Instaladora por conducto de uno de sus secretarios dará lectura a la lista e informe recibidos de la Comisión Federal Electoral a que se refiere el artículo quince, fracción I, de esta Ley.

b) ...

c) Hecha la elección de la Mesa Directiva del Colegio Electoral y anunciados los resultados por la Comisión Instaladora, el Presidente de ésta invitará a los integrantes de aquella a tomar su lugar en el Presidium; hará la entrega por inventario de los paquetes electorales, informes y constancias en su poder y dará por concluidas las funciones de la Comisión.

d) ...

ARTICULO 18o.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados calificará la elección de los presuntos diputados y, al efecto:

a) Resolverá la de aquellos que hubieren obtenido mayoría relativa en cada uno de los distritos uninominales.

ARTICULO 17o.

El día .....
.....
.....
.....
.....

a) La Comisión Instaladora, por conducto de uno de sus secretarios, dará lectura a las listas e informes relativos a la elección de los presuntos diputados a que se refiere el artículo quince, fracción I de esta Ley.

b) ...

c) Hecha la elección de la Mesa Directiva del Colegio Electoral y anunciados los resultados por la Comisión Instaladora, el Presidente de ésta invitará a los integrantes de aquella a tomar su lugar en el Presidium; hara la entrega por inventario de los informes, documentos electorales y constancias en su poder y dará por concluidas las funciones de la Comisión.

d) ...

ARTICULO 18o.

Una vez instalado el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, procederá a calificar la elección de los presuntos diputados, para dar cumplimiento a esta disposición deberá:

a) Resolver sobre la elección de aquellos que hubieren obtenido mayoría relativa en los distritos uninominales.

b) Asignará a cada partido político nacional siguiendo el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones relativas a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el número de diputados de su lista regional que corresponda en cada una de las circunscripciones plurinominales. En la asignación se seguirá el orden que tengan los candidatos en la lista respectiva.

En los casos en que así lo resuelva, declarará la nulidad de la elección de que se trate en los términos previstos por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

ARTICULO 19o.

El Colegio Electoral ...

ARTICULO 20o.

Para el estudio y dictamen ...

ARTICULO 21o.

Las comisiones dictaminadoras procederán en los términos siguientes:

I. La primera, compuesta por veinte miembros para integrar cuatro secciones, dictaminará sobre la elección de los presuntos diputados electos por la mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, dando preferencia a los casos que no ameriten discusión.

b) Asignar a cada partido político nacional el número de diputados de su lista regional que corresponda en cada una de las circunscripciones plurinominales, de conformidad con el principio de representación proporcional, en apego a las disposiciones del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las relativas de la Ley Electoral.

En los casos en que proceda, el Colegio Electoral podrá declarar la nulidad de la elección de que se trate, en los términos de la legislación electoral vigente.

ARTICULO 19o.

El Colegio Electoral ...

ARTICULO 20o.

Para el estudio y dictamen ....

ARTICULO 21o.

Las comisiones dictaminadoras se constituirán y actuarán en los siguientes términos:

I. La primera, compuesta de cuatro secciones de cinco miembros cada una, dictaminará sobre la elección de los presuntos diputados electos por mayoría relativa en los distritos uninominales, dando prioridad a los casos que no ameriten discusión.

Las secciones, a juicio del Presidente de la Comisión que lo será el de la primera sección podrán emitir sus resoluciones cada una por separado o en pleno de las cuatro, pero en todo caso los asuntos que se les encomienden podrán ser dictaminados globalmente o por cada caso en particular

II. La segunda, compuesta de cinco miembros, dictaminará sobre la elección de los presuntos diputados miembros de la primera comisión y de aquellos casos en los que la Comisión Federal Electoral no hubiere registrado la constancia de mayoría.

III. La tercera, compuesta de cinco miembros, dictaminará sobre las elecciones llevadas a cabo en las cincunscripciones plurinominales, según el principio de representación proporcional.

El Presidente....

ARTICULO 22o.

El Presidente de la mesa....

ARTICULO 23o.

El Colegio Electoral....

El conocimiento y la calificación de la elección de los diputados deberán estar concluídos el 29 de agosto.

Al cabo de cada sesión y no más de una hora despues de su conclución se publicarán por igual medio las resoluciones dictadas. La Mesa Directiva del Colegio Electoral, durante las 24 horas siguientes entregará a los diputados cuyos casos fueron aprobados, una tarjeta que les dará acceso a al acto de instalación de la Cámara.

II. La segunda, compuesta de cinco miembros, dictaminará sobre la elección de los presuntos diputados miembros de la primera comisión y de aquellos casos en los que no se hubieren recibido las constancias de mayoría.

III. La tercera, compuesta de cinco miembros, -- dictaminará sobre la elección de los presuntos diputados a quienes hubiere expedido constancia de asignación proporcional y sobre las elecciones llevadas a cabo en las circunscripciones plurinominales según el principio de representación proporcional.

El Presidente....

ARTICULO 22o.

El Presidente de la mesa....

ARTICULO 23o.

El Colegio Electoral....

De la misma manera, al finalizar cada sesión en un plazo no mayor de 24 horas despúes de su conclu-- ción, se deberán publicar las resoluciones dictadas. La Mesa Directiva del Colegio Electo-- ral deberá entregar a los diputados cuyos casos fueren aprobados, durante las 72 horas siguientes una credencial que les dara acceso al acto de instalación de Cámara.

El estudio y la calificación de la elección de los diputados deberán estar concluídos el 29 de octubre.

El Presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral citará a los diputados, cuyos casos hubieren sido aprobados para que esten presentes a las 10 horas del día 31 de octubre para la instalación de la Cámara de Diputados.

ARTICULO 24o.

La Cámara de Diputados....

ARTICULO 25o.

Para la instalación de la Cámara, los diputados electos se reunirán el día 31 de octubre a partir de las 10 horas. El acto será presidido por la Mesa Directiva del Colegio Electoral y se desarrollará de conformidad con el siguiente procedimiento.

a) El Secretario....

b) El Presidente....

c) El Presidente tomará a los demás miem-- bros de la Cámara igual protesta. Acto seguido declarará que el Colegio Electo ral ha concluído sus funciones e invitará a los diputados que elijan la Mesa- Directiva de la Cámara, de acuerdo con- el procedimiento previsto en el Regla-- mento Interior y de Debates.

d) Dado....

e) La Mesa....

ARTICULO 24o.

La Cámara de Diputados....

ARTICULO 25o.

Para la instalación de la Cámara de Diputados, los -- diputados electos se reunirán el 31 de agosto a partir de las 10 horas. El acto será presidido por la Mesa Directiva del Colegio Electoral y se desarrollará de conformidad con el siguiente procedimiento.

a) El Secretario....

b) El Presidente....

c) El Presidente tomará a los demás miembros - integrantes de la Cámara igual protesta. Acto seguido declarará que el Colegio Electoral ha concluído sus funciones, e invitará a los diputados que elijan la Mesa Directiva de la Cámara en escruti-- nio secreto y por mayoría de votos, de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

d) Dado....

e) La Mesa....

ARTICULO 26o.

El trámite del recurso de reclamación a que se refiere el artículo 60 de la Constitución General de la República se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El escrito mediante el cual se interpone el recurso será recibido en la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, dentro de los tres días hábiles posteriores de la fecha en que el Colegio Electoral hubiere concluido la calificación. A ningún recurso formulado con posterioridad se le dará trámite.

II. La interposición del recurso no suspenderá los efectos de la calificación del o de los diputados respecto de cuya elección se hubiere hecho valer; éstos rendirán su protesta y ejercerán sus funciones entretanto se resuelve el recurso y, en su caso, se califica de nueva cuenta la elección.

III. La Oficialía Mayor, una vez integrada la Mesa Directiva de la Cámara, turnará de inmediato los recursos formulados al Presidente, quien, una vez que hubiese comprobado que se satisfacen los requisitos formales para su interposición, los remitirá dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañados de los documentos comprobatorios que se presenten juntamente con el recurso, el expediente del caso respectivo del Colegio Electoral y el informe que tenga a bien elaborar la Presidencia de la Cámara como justificante de la calificación realizada.

Articulo 26o.

Derogado.

IV. Una vez recibidas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las resoluciones sobre los casos en que se hubiera interpuesto recurso y en aquellos que se llegase a determinar que son fundados los conceptos de violación expresados por el recurrente, la Presidencia de la Cámara de Diputados lo turnará a la Comisión que al efecto se forme, a fin de que presente nuevos dictámenes calificando la elección, mismos que se someterán a consideración y resolución de la Cámara dentro de las setenta y dos horas posteriores.

V. Si la Cámara estima que debe anularse la elección o elecciones impugnadas, procederá, según corresponda, de acuerdo con lo que establece el artículo 224 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, o convocando a elecciones extraordinarias según lo dispone el artículo 7o. de este mismo ordenamiento.

ARTICULO 27o.

Conservarán su validez los acuerdos y resoluciones de la Cámara, o de los órganos que forman parte de la misma, en que hubiesen participado diputados cuya elección se anulase con posterioridad.

ARTICULO 27o.

Derogado.

ARTICULO 28o.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula.

El nombramiento.....

ARTICULO 29o.

El Presidente y los Vicepresidentes durarán en sus cargos un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo período ordinario de sesiones.

ARTICULO 30o.

En la última sesión de cada mes, la Cámara elegirá, para el siguiente mes, al Presidente y a los Vicepresidentes, quienes asumirán sus cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados.

ARTICULO 28o.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula o por procedimiento electrónico, en la forma prevista en las disposiciones reglamentarias.

El nombramiento .....

ARTICULO 29o.

El Presidente y los Vicepresidentes de la Cámara durarán en sus cargos un período de sesiones ordinarias y no podrán ser reelectos para ocupar dichos cargos en otro período de sesiones ordinarias en la misma Legislatura.

ARTICULO 30o.

En la última sesión de cada período ordinario la Mesa Directiva de la Cámara citará a los diputados a una sesión que se verificará diez días antes de la apertura del siguiente período ordinario, para elegir al Presidente y a los Vicepresidentes, quienes asumirán sus cargos en la primera sesión de dicho período.

Diez días antes de la apertura del segundo y tercer período ordinario de sesiones de cada Legislatura, los diputados elegirán en sesión previa al Presidente y a los cinco Vicepresidentes, para el mes de septiembre correspondiente. En la misma sesión serán nombrados los Secretarios y los Prosecretarios para el segundo y tercer período ordinario de cada Legislatura.

ARTICULO 31o.

Cuando....

ARTICULO 32o.

Los integrantes....

ARTICULO 33o.

Corresponde....

ARTICULO 34o.

El Presidente....

ARTICULO 35o.

Los Vicepresidentes....

ARTICULO 36o.

Son obligaciones....

Los Secretarios y Prosecretarios, que durarán todo un año en sus cargos, serán electos en las sesiones previas al primer período ordinario de cada año.

ARTICULO 31o.

Cuando....

ARTICULO 32o.

Los integrantes....

ARTICULO 33o.

Corresponde....

ARTICULO 34o.

El Presidente....

ARTICULO 35o.

Los Vicepresidentes....

ARTICULO 36o.

Son obligaciones....

ARTICULO 37o.

Las disposiciones....

ARTICULO 38o.

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas especificas en la Cámara., su fundamento legal aparece establecido en el Articulo 70 constitucional.

ARTICULO 39o.

Los grupos....

ARTICULO 40o.

Los diputados....

ARTICULO 41o.

Los grupos....

ARTICULO 42o.

El funcionamiento,....

ARTICULO 37o.

Las disposiciones....

ARTICULO 38o.

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas especificas en la Cámara, su fundamento legal aparece establecido en el Articulo 70 constitucional, **su integración se sujetará a las disposiciones de esta Ley y del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara.**

ARTICULO 39o.

Los grupos....

ARTICULO 40o.

Los diputados....

ARTICULO 41o.

Los grupos....

ARTICULO 42o.

El funcionamiento,....

ARTICULO 43o.

Los líderes....

ARTICULO 44o.

Los diputados....

ARTICULO 45o.

Los grupos....

ARTICULO 46o.

Cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá, además de cumplir con lo que dispongan sus normas estatutarias conforme lo dispone el Artículo 42 de esta Ley, organizarse de acuerdo con las siguientes normas:

I....

II....

III....

IV....

ARTICULO 47o.

La Gran Comisión....

ARTICULO 43o.

Los líderes....

ARTICULO 44o.

Los diputados....

ARTICULO 45o.

Los grupos....

ARTICULO 46o.

La Gran Comisión será formada por el partido político que hubiere obtenido la mayoría absoluta de diputados en la generalidad de las entidades federativas. El grupo parlamentario que ostente ésa mayoría deberá, además de cumplir con lo que dispongan sus normas estatutarias conforme lo establece el Artículo 42 de esta Ley, organizarse de acuerdo con las siguientes normas:

I....

II....

III....

IV....

ARTICULO 47o.

La Gran Comisión.....

ARTICULO 48o.

La Gran Comisión deberá quedar instalada dentro de - los primeros quince días del mes de septiembre en -- términos del Artículo 46 de esta Ley.

ARTICULO 49o.

La Gran Comisión.....

ARTICULO 50o.

La Cámara....

1....

2....

3....

4....

ARTICULO 51o.

Las Comisiones.....

ARTICULO 52o.

Las Comisiones .....

ARTICULO 48o.

La Gran Comisión deberá quedar instalada dentro de los primeros quince días del mes de noviem-- bre, del primer período de sesiones ordinarias, en los términos del Artículo 46 de esta Ley.

ARTICULO 49o.

La Gran Comisión.....

ARTICULO 50o.

La Cámara....

1....

2....

3....

4. Jurisdiccionales y

5. Especiales

ARTICULO 51o.

Las Comisiones...

ARTICULO 52o.

Las Comisiones.....

ARTICULO 52 Bis.

Las Comisiones Especiales se constituirán para la

ARTICULO 53o.

Las Comisiones Ordinarias se integrarán durante la primera quincena del mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura.

ARTICULO 54o.

Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
Comisión de Marina.
Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial
Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
Comisión de Salubridad y Asistencia.
Comisión de Reforma Agraria.
Comisión de Pesca.
Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública.
Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Comisión de Comercio.
Comisión de Comunicaciones y Transportes.
Comisión de Educación Pública.
Comisión de Trabajo y Previsión Social.
Comisión de Turismo.
Comisión de Relaciones Exteriores.
Comisión de Justicia.
Comisión de Defensa Nacional.
Comisión del Distrito Federal.
Comisión de Energéticos.
Comisión de Seguridad Social.
Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

realización de un trabajo específico, su integración y funcionamiento se sujetará a las disposiciones reglamentarias.

ARTICULO 53o.

Las Comisiones Ordinarias se integrarán durante los primeros quince días del mes de noviembre -- del año en que se inicie la Legislatura.

ARTICULO 54o.

Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:

Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Comisión de Artesanías
Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Publicas.
Comisión de Asuntos Fronterizos.
Comisión de Asuntos Indígenas.
Comisión de Ciencia y Tecnología.
Comisión de Comercio.
Comisión de Comunicaciones y Transportes.
Comisión de Corrección y estilo.
Comisión de Cultura.
Comisión de Defensa Nacional.
Comisión de Deporte.
Comisión de Derechos Humanos.
Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicio.
Comisión del Distrito Federal.
Comisión de Ecología y Medio Ambiente.
Comisión de Educación Pública.
Comisión de Energéticos.
Comisión de Fomento Cooperativo.
Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Comisión de Información, Gestoría y Quejas.

Comisión Jurisdiccional.
Comisión de Justicia.
Comisión de Marina.
Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial.
Comisión de Pesca.
Comisión de Población y Desarrollo.
Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta-Pública.
Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.
Comisión de Reforma Agraria.
Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias.
Comisión de Relaciones Exteriores.
Comisión de Salubridad y Asistencia.
Comisión de Seguridad Social.
Comisión de Trabajo y Previsión Social.
Comisión de Turismo.
Comisión de Vialidad Federal y Autotransportes.

ARTICULO 55o.

Las Comisiones ordinarias se integrarán por regla -- general con 17 diputados electos por el Pleno de la- Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando - que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.

Los Diputados....

ARTICULO 56o.

La competencia de las comisiones ordinarias, es la - que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal.

Las Comisiones....

ARTICULO 55o.

Las Comisiones ordinarias se integrarán con un - mínimo de 17 diputados y un máximo de 25, a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.

Los Diputados....

ARTICULO 56o.

La competencia de las comisiones ordinarias estará vinculada con la materia propia de su denominación y conocerán de los proyectos o negocios que les encomiende la Mesa Directiva de la Cámara o la Gran Comisión.

Las Comisiones....

ARTICULO 57o.

La Comisión.....

ARTICULO 58o.

La Comisión de Reglamento....

ARTICULO 59o.

La Comisión Ordinaria....

ARTICULO 60o.

Son Comisiones....

ARTICULO 61o.

Son Comisiones Jurisdiccionales....

ARTICULO 62o.

Las Reuniones....

ARTICULO 63o.

Las Reuniones de las Comisiones....

ARTICULO 64o.

Las Comisiones tomarán....

ARTICULO 65o.

La Cámara de Diputados....

ARTICULO 66o.

El Reglamento Interior y de Debates, de la Cámara de Diputados, regulará, con fundamento en los Artículos 71 y 72, de la Constitución todo lo relativo a -

ARTICULO 57o.

La Comisión....

ARTICULO 58o.

La Comisión de Reglamento....

ARTICULO 59o.

La Comisión Ordinaria....

ARTICULO 60o.

Son Comisiones....

ARTICULO 61o.

Son Comisiones Jurisdiccionales....

ARTICULO 62o.

Las Reuniones....

ARTICULO 63o.

Las Reuniones de las Comisiones....

ARTICULO 64o.

Las Comisiones tomarán....

ARTICULO 65o.

La Cámara de Diputados....

ARTICULO 66o.

El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, regulará, con fundamento en los Artículos 71 y 72, de la Constitución todo

Sesiones, debates y votación.

La Comprobación del quorum, las votaciones podrán - llevarse a cabo por medios eléctricos o electrónicos.

ARTICULO 67o.

La Cámara de Senadores....

ARTICULO 68o.

La Comisión Instaladora....

ARTICULO 69o.

En el año de renovación del Poder Legislativo los - presuntos Senadores, sin necesidad de citación se - reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara a las - 10:00 horas, del día 15 de agosto.

La Comisión....

Si existe....

Si no existe....

Los miembros....

ARTICULO 70o.

El Colegio....

ARTICULO 71o.

El Colegio Electoral....

ARTICULO 72o.

En las Sesiones....

Lo relativo a su funcionamiento, comprendiendo las - disposiciones aplicables para la realización de las sesiones, los debates y las votaciones.

Igualmente se dispondrá a este orgáno sobre la disciplina parlamentaria y el régimen interior de la Cámara.

ARTICULO 67o.

La Cámara de Senadores....

ARTICULO 68o.

La Comisión Instaladora....

ARTICULO 69o.

En el año de renovación del Poder Legislativo los - presuntos Senadores, sin necesidad de citación se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara a - las 10:00 horas, del día 15 de octubre.

La Comisión....

Si existe....

Si no existe....

Los miembros....

ARTICULO 70o.

El Colegio....

ARTICULO 71o.

El Colegio Electoral...

ARTICULO 72o.

En las Sesiones....

ARTICULO 73o.

El Colegio Electoral, sesionará con la periodicidad - necesaria para resolver sobre el dictamen de sus Comi siones, de tal modo que la calificación quede concluí da a más tardar el día 29 de gosto.

Los casos .....

ARTICULO 74o.

El día 31 de agosto, puestos de pie los Senadores -- electos y los asistentes a las galerías, el Presiden te dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrioticamente el cargo de Senador que el pueblo me - ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y sí así no lo hiciere, la Nación me - lo demande".

En seguida ....

Igual protesta ....

ARTICULO 75o.

Rendida la protesta ....

ARTICULO 76o.

En los periodos ordinarios ....

ARTICULO 77o.

La Mesa Directiva ....

El Presidente y los Vicepresidentes durarán en su - ejercicio un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo ordinario de sesiones.

ARTICULO 73o.

El Colegio Electoral, sesionará con la periodici dad necesaria para resolver sobre el dictamen de sus Comisiones, de tal modo que la calificación quede concluida a más tardar el día 15 de octu-- bre.

Los casos....

ARTICULO 74o.

El día 31 de octubre, puestos de pie los Senadores electos y los asistentes a las galerías, el Presidente dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrioticamente el cargo de Senador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y sí así no lo hiciere, la Nación me lo demande".

En seguida ....

Igual protesta ....

ARTICULO 75o.

Rendida la protesta ....

ARTICULO 76o.

En los periodos ordinarios ....

ARTICULO 77o.

La Mesa Directiva ....

El Presidente y los Vicepresidentes durarán en - su ejercicio un periodo de sesiones ordinarias y no podrán ser reelectos para esos cargos en otro periodo de sesiones ordinarias en la misma Legis

Los Secretarios....

ARTICULO 78o.

La Mesa Directiva....

ARTICULO 79o.

El Presidente....

ARTICULO, 80o.

Cuando el Presidente....

ARTICULO 81o.

Cuando....

ARTICULO 82o.

Los integrantes....

ARTICULO 83o.

El Presidente....

ARTICULO 84o.

Son obligaciones....

ARTICULO 85o.

La Oficialia ....

ARTICULO 86o.

La Cámara....

ARTICULO 87o.

Las Comisiones....

Los Secretarios....

ARTICULO 78o.

La Mesa Directiva....

ARTICULO 79o.

El Presidente....

ARTICULO 80o.

Cuando el Presidente....

ARTICULO 81o.

Cuando....

ARTICULO 82o.

Los integrantes....

ARTICULO 83o.

El Presidente....

ARTICULO 84o.

Son obligaciones....

ARTICULO 85o.

La Oficialia....

ARTICULO 86o.

La Cámara....

ARTICULO 87o

Las Comisiones....

ARTICULO 88o.

Cuando....

ARTICULO 89o.

Las comisiones....

ARTICULO 90o.

Serán ....

ARTICULO 91o

La Comisión....

ARTICULO 92o.

La Comisión....

ARTICULO 93o.

La Comisión....

ARTICULO 94o.

De acuerdo....

ARTICULO 95o.

Las Comisiones....

ARTICULO 96o.

Durante....

ARTICULO 97o.

Las reuniones....

ARTICULO 88o.

Cuando....

ARTICULO 89o.

Las comisiones....

ARTICULO 90o.

Serán....

ARTICULO 91o.

La Comisión....

ARTICULO 92o.

La Comisión....

ARTICULO 93o.

La Comisión...

ARTICULO 94o.

De acuerdo....

ARTICULO 95o.

Las Comisiones....

ARTICULO 96o.

Durante....

ARTICULO 97o.

Las reuniones....

ARTICULO 98o.

Las Comisiones....

ARTICULO 99o.

La Cámara....

ARTICULO 100o.

Las Comisiones....

ARTICULO 101o.

Las Comisiones....

ARTICULO 102o.

Pueden....

ARTICULO 103o.

La Gran Comisión del Senado, se integrará con un Senador, de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección se hará por sorteo entre los dos Senadores que estuvieren presentes.

Si en la ocasión de celebrarse el sorteo, sólo estuviere presente por un Estado, un Senador, éste formará parte de la Gran Comisión, y si ninguno estuviere, será miembro el primero que se presente.

ARTICULO 98o.

Las Comisiones....

ARTICULO 99o.

La Cámara....

ARTICULO 100o.

Las Comisiones....

ARTICULO 101o.

Las Comisiones....

ARTICULO 102o.

Pueden....

ARTICULO 103o.

La Gran Comisión del Senado, se integrará **por el partido que hubiere obtenido la mayoría de los escaños,** con un Senador, de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección se hará por sorteo entre los dos senadores que estuvieren presentes.

Si en la ocasión de celebrarse el sorteo sólo estuviere presente, por un Estado, un Senador o **sólo uno de los dos perteneciere al partido mayoritario,** éste formará parte de la Gran Comision y si ninguno estuviere o **perteneciere a dicho partido, será miembro de ella, en el primer caso,** el primero que se presente, **o de presentarse el segundo caso, no podrá formar parte de ella un senador de otro partido político.**

ARTICULO 104o.

La Gran Comisión....

ARTICULO 105o.

Son facultades....

ARTICULO 106o.

El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de - Senadores, establecerá todo lo relativo a Sesiones, de bates y votaciones.

ARTICULO 107o.

La Comisión Permanente....

ARTICULO 108o.

La Comisión....

ARTICULO 109o.

En el mismo....

ARTICULO 110o.

El Presidente....

ARTICULO 111o.

Llevada....

ARTICULO 112o.

La sesiones....

ARTICULO 104o.

La Gran Comisión....

ARTICULO 105o.

Son facultades....

ARTICULO 106o.

La Cámara de Senadores expedirá su Reglamento Interior y de Debates, en el cual se establecerá - todo lo relativo a las sesiones, debates y votaciones, así como el régimen interior de la Cámara.

ARTICULO 107o.

La Comisión Permanente....

ARTICULO 108o.

La Comisión....,

ARTICULO 109o.

En el mismo...

ARTICULO 110o.

El Presidente...

ARTICULO 111o.

Llevada....

ARTICULO 112o.

Las Sesiones....

el "Diario Oficial de la Federación".

Artículo Segundo.- Se deroga el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mientras cada Cámara expide su Reglamento Interior y de Debates, - podrán ser aplicables en lo que no se oponga a - esta Ley, las disposiciones relativas, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que se deroga.

XLVI. INICIATIVA DE REGLAMENTO INTERIOR Y DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Diciembre 19 de 1989

TÍTULO PRIMERO
DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CÁMARA

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.° Cuando en este ordenamiento se haga referencia a la ley, se entenderá por ésta a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual es reglamentario, cuando se haga referencia al presidente de la Cámara, se entenderá al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que esté en funciones. Por Congreso se entenderá el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Cámara la Cámara de Diputados.

Artículo 2.° La Constitución y el funcionamiento de la Cámara de Diputados y las facultades y atribuciones de sus miembros, se sujetarán a lo establecido en la Ley y en este Reglamento. Lo no previsto se regulará por las resoluciones del presidente de la Cámara y los acuerdos de los Grupos Parlamentarios, en los términos de los Artículos 28 y 42 de este ordenamiento.

Artículo 3.° Cualquier adición o reforma a las disposiciones de este reglamento requerirá ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que estén presentes en el momento de su votación.

CAPÍTULO II
DE LOS DIPUTADOS

Artículo 4.° Los diputados gozarán de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, aun después de haber cesado en su desempeño. Igualmente gozarán de inmunidad durante el periodo de su mandato y no podrán ser inculpados ni procesados sin la autorización previa de la Cámara.

Artículo 5.° Los diputados tendrán el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones del pleno de la Cámara y a las del Congreso, así como a las de las comisiones de que formen parte, podrán asistir con voz, pero sin voto a las sesiones de las comisiones de que no formen parte.

Artículo 6.° Los diputados tendrán el derecho de participar en las Comisiones y Comités de la Cámara, en los términos del Capítulo VII de este Reglamento.

Artículo 7.° Los diputados tendrán el derecho de participar en los grupos parlamentarios, en los términos del Capítulo V de este Reglamento.

Artículo 8.° Los diputados percibirán durante el periodo de su desempeño las remuneraciones económicas y otras prestaciones que determine la Gran Comisión, en atención a las asignaciones presupuestales de la Cámara.

Artículo 9.° Los diputados estarán obligados a asistir a las sesiones del Pleno de la Cámara y del Congreso, así como a las de las Comisiones y Comités de que formen parte.

Artículo 10. Los diputados estarán obligados a acatar las disposiciones de este Reglamento y a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarios. Igualmente respetaran el principio de discreción o de

sigilo, con respecto a las actuaciones de la Cámara o de las Comisiones que tengan el carácter de secretas.

Artículo 11. Los disputados tendrán la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial, en los términos de la ley respectiva, e informarán a la Secretaría de la Gran Comisión sobre su cumplimiento. Igualmente tendrán la obligación de comunicar por escrito que no desempeñan ningún otro cargo, comisión o empleo que represente incompatibilidad con el diputado, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 62 de la Constitución. Esta comunicación deberá ser presentada en un plazo de 20 días a partir de la fecha de toma de posesión del cargo de diputado en el caso en que un diputado incurriera en incompatibilidad, se le notificara que dispone de un plazo de ocho días para optar entre el cargo de diputado y el puesto incompatible. Transcurrido dicho plazo, si no comunicara su decisión, se entenderá que opta por el cargo incompatible y deberá renunciar a la diputación.

Artículo 12. Los diputados gozarán de los derechos y cumplirán las obligaciones a que se refiere este Reglamento, a partir del momento en que rindan protesta de guardar la Constitución, previa proclamación de elección en la Cámara, de conformidad con las disposiciones de la ley.

Artículo 13. Los diputados quedarán suspendidos de sus derechos y obligaciones parlamentarios:

I. Por resolución del Pleno de la Cámara o de su presidente en aplicación de las disposiciones de disciplina parlamentaria previstas en este Reglamento, durante el tiempo que en aquella se determine;

II. En los términos de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, cuando se determine ha lugar a iniciar en su contra, juicio político o procedimiento de desafuero, de conformidad con la Constitución y durante el tiempo que dure dicho procedimiento ante la Sección Instructora y hasta

que se determine la resolución definitiva a que hubiere lugar, o

III. Por licencia concedida en los términos del artículo 170 de este ordenamiento.

Artículo 14. Los diputados perderán su carácter de representantes populares:

I. Por resolución del Tribunal Electoral, firme que anule su elección:

II. Por resolución de la Cámara de Senadores dictada como resultado del juicio político instaurado por la de Diputados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 110 de la Constitución;

III. Por sentencia firme condenatoria dictada por autoridad judicial competente, en los términos del artículo 111 de la Constitución;

IV. Por no presentarse, sin causa justificada a juicio de la Cámara, a desempeñar el cargo para el cual hubieren sido electos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución;

V. Por fallecimiento;

VI. Por incapacidad declarada judicialmente;

VII. Por desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute un sueldo, sin licencia previa de la Cámara;

VIII. Por extinción del mandato al expirar el periodo para el que fueren electos, y

IX. Por renuncia.

CAPÍTULO III
DE LA INSTALACIÓN

Artículo 15. Una vez concluidas las elecciones federales para la integración de la Cámara de Diputados, la legislación que este en funciones nombrará, en los términos del artículo 14 de la Ley, una Comisión Instaladora del Colegio Electoral.

Artículo 16. El Colegio Electoral se instalará en los términos de los artículos 60 Constitucional y 17 de la ley, por los presuntos diputados, quienes elegirán a la Mesa Directiva que presidirá los trabajos.

Artículo 17. El Colegio Electoral tendrá a su cargo el estudio y la calificación de los expedientes de los presuntos diputados, tanto de los que hubieren resultado electos según el principio de mayoría relativa en los distritos uninominales, como de los que resultaren electos en las circunscripciones plurinominales, según el principio de representación proporcional, de conformidad con los porcentajes obtenidos en las votaciones y con el orden en que aparezcan en las listas proporcionadas por los propios partidos.

Artículo 18. El Colegio Electoral formará en su seno tres comisiones dictaminadoras para el estudio y la calificación de los expedientes electorales, la Mesa Directiva del Colegio Electoral procurará que en la integración de estas comisiones participen los partidos políticos en proporción al número de sus presuntos diputados.

Artículo 19. Los dictámenes que emitan estas comisiones, cuando se refieran a las elecciones llevadas a cabo en los distritos uninominales, podrán ser globales, comprendiendo aquellos casos que no ameriten discusión, o individuales, cuando se trate de casos que la requieran.

Cuando se califiquen las elecciones en las circunscripciones plurinominales, se podrán emitir dictámenes globales, por partidos políticos o por regiones.

Artículo 20. Las resoluciones del Colegio Electoral sobre el resultado de las elecciones se darán a conocer en un plazo máximo de 72 horas después de emitida la calificación correspondiente. Estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas y serán inatacables.

Artículo 21. El día anterior a la sesión de apertura de la cámara se reunirán para su instalación y constitución. Los presuntos diputados cuyos

casos hubieren sido aprobados. Este acto será presidido inicialmente por la Mesa Directiva del Colegio Electoral y se desarrollará conforme a las disposiciones de la ley.

Artículo 22. El presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral rendirá la protesta de guardar la Constitución y de inmediato se la tomará a todos los demás diputados presentes. Posteriormente, se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara que fungirá durante el primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura.

Artículo 23. Una vez que hubiere sido elegida la Mesa Directiva a que se refiere el artículo anterior, cesarán las funciones del Colegio Electoral. El presidente de la Mesa Directiva electa hará la declaratoria legal de constitución de la Cámara y levantará la sesión.

Artículo 24. La Mesa Directiva procederá a la integración de seis comisiones de cortesía que estarán compuestas por un diputado por cada uno de los partidos políticos representados en la Cámara.

Las tres primeras comisiones tendrán el encargo de comunicar a la Cámara de Senadores, al presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, la declaratoria de constitución de la Cámara.

Las tres últimas acompañaran al presidente de la República con motivo de la apertura de sesiones del Congreso, conjuntamente con las comisiones análogas que designe la colegisladora; la primera de la residencia presidencial al recinto legislativo, la segunda lo recibirá en el recinto para la celebración de la ceremonia relativa y la tercera lo acompañará del recinto a su residencia.

CAPÍTULO IV
DE LA MESA DIRECTIVA

Artículo 25. Durante los periodos de receso de la Cámara, diez días antes de la apertura de cada periodo ordinario, los diputados elegirán

al presidente y a los vicepresidentes que integran la Mesa Directiva de dichos periodos, atendiendo al citatorio que hará en la última sesión del periodo ordinario anterior la Mesa Directiva en funciones y a la convocatoria que para el efecto emita la Gran Comisión.

Artículo 26. Los secretarios y prosecretarios de la Mesa Directiva de la Cámara durarán en su encargo un año, ejerciendo sus funciones en los periodos ordinarios y en las sesiones extraordinarias que se celebren durante ese lapso y serán electos en las sesiones previas a los periodos tercero y quinto.

Artículo 27. A la Mesa Directiva que es el órgano rector de la Cámara corresponderá, independientemente de las facultades que la ley señale, las siguientes:

I. Adoptar las medidas que se requieran para la mejor organización del Gobierno Interior y de los trabajos de la Cámara;
II. Calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, determinar sobre su admisibilidad y decidir su tramitación;
III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Cámara y fijar el calendario de actividades del Pleno, de las Comisiones, y
IV. Las demás que se señalen en la ley y en este Reglamento.

Artículo 28. El presidente de la Mesa Directiva tendrá además de las atribuciones que señala el artículo 34 de la ley, las siguientes responsabilidades:

I. Conducir las sesiones del Pleno de la cámara y velar porque se mantenga el orden En el cumplimiento de esta responsabilidad si el caso lo amerita, podrá solicitar respeto, tanto al Recinto Parlamentario, como para quien este en uso de la palabra;
II. Proponer la aplicación de medidas o la imposición de sanciones a los diputados que incurran en las faltas de

respeto a que se refiere el artículo anterior, en los términos del capítulo V del título segundo de este Reglamento;

III. Representar a la Cámara ante la Colegisladora y en los actos y ceremonias a los que concurran o en que participen los titulares de los otros poderes de la Federación;

IV. Presidir las sesiones conjuntas del congreso y firmar con los secretarios y, en su caso con el presidente de la Colegisladora, las Leyes, Reglamentos y Decretos que expida la Cámara o el Congreso.

V. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de este Reglamento, interpretando su contenido en los casos de duda, o bien supliéndolo en casos de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se proponga dictar una resolución de carácter general, esta se someterá previamente a la aprobación de la Mesa Directiva y, en su caso, al análisis de los Grupos Parlamentarios.

ARTÍCULO 29. Los vicepresidentes auxiliarán al presidente de la Cámara en el desempeño de sus funciones y desarrollarán, además las tareas que éste o la Cámara les encomiende.

Asimismo, los vicepresidentes suplirán, en el orden en que hubieren sido electos, al presidente de la Mesa y ejercerán sus funciones en el caso de ausencia o imposibilidad de este.

ARTÍCULO 30. Los secretarios, además de las obligaciones establecidas en el artículo 36 de la Ley auxiliarán al presidente de la Cámara en las sesiones, para el desahogo de los negocios de la Cámara, para asegurar el orden en los Debates y en las deliberaciones, vigilar las votaciones y dar cuenta de sus resultados.

ARTÍCULO 31. Los prosecretarios auxiliarán a los secretarios en su desempeño, los suplirán, por su orden de designación y ejercerán sus funciones en los casos de ausencia o imposibilidad de estos. Tendrán además las funciones y atribuciones que les asigne la Cámara.

Artículo 32. Los secretarios y prosecretarios se distribuirán las tareas que les corresponda realizar en la forma que acuerden entre sí o de conformidad con lo que resuelva el presidente de la Cámara.

CAPÍTULO V
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Artículo 33. Los diputados que tengan una misma afiliación de partido podrán integrar grupos parlamentarios para la realización de tareas específicas en la Cámara, en los términos de la ley y de este reglamento.

Artículo 34. Para constituir un grupo parlamentario, se requerirá de un mínimo de cinco diputados.

Artículo 35. Los diputados que pertenezcan a un mismo partido, en ningún caso podrán formar un grupo parlamentario por separado.

Artículo 36. Los diputados en ningún caso podrán formar parte de más de un grupo parlamentario, a menos que renuncien al que pertenecen para asociarse a otro.

Artículo 37. Los diputados que no pertenezcan a un grupo parlamentario podrán asociarse a alguno de los existentes. Por ningún motivo se podrán integrar grupos parlamentarios independientes, por ser esta una prerrogativa conferida por la Constitución a los partidos políticos.

Artículo 38. Para la constitución de los grupos parlamentarios se requerirá que la solicitud correspondiente sea presentada por escrito al presidente de la Cámara, en la sesión inicial del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura. A dicha solicitud deberán acompañarse los documentos a que se refiere el artículo 40 de la ley.

Artículo 39. El presidente de la Cámara revisará la documentación referida y declarada, en su caso, la constitución de los grupos parlamentarios que hubieren cubierto los requisitos que establece la ley y este reglamento.

Artículo 40. El cambio de un grupo parlamentario a otro podrá efectuarse al inicio de un periodo ordinario de sesiones, debiendo observarse las disposiciones contenidas en los artículos anteriores.

Artículo 41. Los líderes de los grupos parlamentarios constituirán la Junta de Coordinadores, que se reunirá bajo la presidencia del presidente de la Cámara a convocatoria de este, por iniciativa propia o a solicitud de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.

Artículo 42. La Junta de Coordinadores tendrá, además de las facultades que les señala la ley y otras disposiciones de este Reglamento, las siguientes:

I. Participar en la formulación del orden del día de las sesiones del pleno de la Cámara.
II. Opinar sobre la integración de las Comisiones y Comités de la Cámara;
III. Decidir sobre la forma y tiempo de intervención de los grupos parlamentarios en los debates, tomando parte en la elaboración de las listas de diputados que harán uso de la palabra en ellos, y
IV. Establecer acuerdos que coadyuven al mejor resultado de los trabajos camerales, en relación con las sesiones del pleno y con las tareas de las Comisiones y Comités de la Cámara.

Artículo 43. Los Coordinadores de los grupos parlamentarios, cuando asistan a las reuniones de la junta de coordinadores, podrán ser acompañados de un miembro de su grupo, el cual no tendrá derecho a voto.

ARTÍCULO 44. Los Coordinadores de los grupos parlamentarios podrán enviar a un representante con voz y voto a las reuniones de la Junta de Coordinadores, cuando no puedan asistir por causa justificada.

ARTÍCULO 45. Las resoluciones de la Junta de Coordinadores se tomarán en función del criterio de voto ponderado, es decir, el voto de cada coordinador representará tantos votos como número de diputados integren el grupo parlamentario que encabece.

CAPÍTULO VI
DE LA GRAN COMISIÓN

ARTÍCULO 46. La Gran Comisión es el cuerpo encargado de la organización y administración de la Cámara, será formada en los términos del artículo 46 de la ley, por el partido político que hubiere obtenido la mayoría absoluta de diputados en la generalidad de las entidades federativas y tendrá las facultades y atribuciones contenidas en este capítulo y en otras disposiciones de la ley y de este Reglamento.

ARTÍCULO 47. La Gran Comisión la integrarán los diputados del partido mayoritario que hubieren sido designados Coordinadores de las Diputaciones Estatales, y del Distrito Federal, de conformidad con los siguientes criterios:

I. Cada diputación designará de entre sus miembros al que la represente en la Gran Comisión;

II. Cuando una diputación conste de solamente dos diputados pertenecerá a la Gran Comisión el que designe la suerte;

III. Igual criterio se aplicará cuando de una diputación sólo concurran dos de sus diputados a la sesión en que se integrará la Gran Comisión, o cuando sólo dos de sus miembros pertenezcan al partido mayoritario, salvo que entre los dos se encontrará el que hubiere sido previamente designado para tal fin;

IV. Cuando la diputación este constituida por un solo diputado, o de ésta sólo uno de ellos perteneciera al partido mayoritario, el formará parte de la Gran Comisión;
V. Cuando al momento de constituirse la Gran Comisión ninguno de los miembros de una diputación se encontrare presente, entrará a formar parte de ella el primero que sea recibido por la Cámara, mientras la diputación respectiva hace la designación correspondiente, y
VI. En todo caso sólo podrán pertenecer a la Gran Comisión, diputados que pertenezcan al partido que tenga la mayoría en la cámara.

Artículo 48. Al instalarse la Gran Comisión, dentro de los primeros quince días del primer periodo ordinario de sesiones, deberá designarse a su Mesa Directiva que estará compuesta por un presidente, que será el coordinador del grupo parlamentario del partido mayoritario, dos secretarios y dos vocales.

Artículo 49. La Gran Comisión propondrá a la Mesa Directiva de la Cámara a los Diputados que integrarán las Comisiones y los Comités, así como sus substituciones, para lo cual escuchará las propuestas que presenten los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Igualmente designará a los diputados que asistirán con la representación de la Cámara a los eventos de carácter nacional o internacional a que ésta haya sido invitada, salvo lo dispuesto en el artículo 28.

Artículo 50. Al presentar a la Cámara el proyecto de presupuesto anual, la Gran Comisión propondrá las asignaciones que se fijarán a los grupos parlamentarios para el desarrollo de sus tareas camerales, en atención a su composición numérica y a los planteamientos de sus coordinadores.

Artículo 51. La Gran Comisión propondrá a la Cámara la designación del Oficial Mayor de la Cámara y del Tesorero General, si durante un periodo de receso de la Cámara hubiere la necesidad de efectuar tales

designaciones, la Gran Comisión lo hará en forma provisional, hasta que se inicie el siguiente periodo ordinario de sesiones, en que se someterá a la Cámara la propuesta de participación de dichos nombramientos.

CAPÍTULO VII
DE LAS COMISIONES Y COMITÉS

Artículo 52. Las Comisiones y los Comités de la Cámara estarán integrados, a propuesta de la Gran Comisión, por los diputados que propongan los grupos parlamentarios, en el número que se determine en sus reglamentos internos o a falta de estos, por la Mesa Directiva, escuchando la opinión de la Junta de Coordinadores, en todo caso las Comisiones y Comités no tendrán menos de 17 ni más de 25 miembros.

Cada Comisión o Comité elegirá de entre sus miembros a su Mesa Directiva, que estará compuesta por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un prosecretario.

Artículo 53. Los grupos parlamentarios podrán solicitar la substitución de uno o varios de sus miembros en las comisiones y en los comités, previa comunicación por escrito al presidente de la Gran Comisión, quien turnará la propuesta relativa a la Mesa Directiva de la Cámara, si esta solicitud se presentara durante el periodo de sesiones; en caso contrario la Gran Comisión podrá autorizar dicha substitución en forma provisional, para su ratificación, en la primera sesión del siguiente periodo de sesiones, esta substitución podrá ser temporal o definitiva, lo cual deberá ser señalado por el grupo parlamentario respectivo.

Artículo 54. La integración, competencia y funcionamiento de las comisiones de la Cámara se regirán por lo dispuesto en la ley y en este reglamento en lo general y por las disposiciones de sus reglamentos particulares, los miembros de las comisiones podrán formular propuestas para la expedición o modificación de sus reglamentos internos, las cuales deberán ser presentadas para su aprobación al pleno de la Cámara.

Artículo 55. Las Comisiones se reunirán a convocatoria de su presidente de acuerdo con el de la Gran Comisión, por iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la comisión, salvo lo dispuesto en sus reglamentos particulares.

Artículo 56. El presidente de la Cámara o el de la Gran Comisión podrán convocar o presidir cualquier comisión, aunque sólo tendrá derecho de voto en aquellas de las que formen parte.

Artículo 57. Las Comisiones conocerán de los proyectos o negocios que les encomiende, de acuerdo con sus respectivas competencias, la Mesa Directiva de la Cámara, o en su caso, la Gran Comisión.

Artículo 58. Las Comisiones podrán examinar las peticiones individuales o colectivas que les remitan directamente los interesados o sus representantes o que les sean turnadas por conducto de la Oficialía Mayor de la Gran Comisión.

En todos los casos se acusará recibo de las peticiones y se comunicará a los promoventes el acuerdo recaído en los asuntos.

Las Comisiones darán cuenta a la Oficialía Mayor de la Gran Comisión de los asuntos que hubieren recibido directamente.

Artículo 59. La Mesa Directiva de la Cámara podrá acordar, cuando el caso lo amerite, que sobre un asunto del que este conociendo una comisión, se informe previamente a otras que por su competencia estén vinculadas con la materia de que se trate. Este acuerdo podrá ser por iniciativa propia de la Mesa, a solicitud de la Gran Comisión o de las comisio0nes interesadas en el asunto.

Artículo 60. La Gran Comisión coadyuvará al funcionamiento de las comisiones y propiciará, en su caso, el intercambio informativo entre éstas, así como el desarrollo de trabajos conjuntos de dos o más

comisiones, cuando así lo acuerden sus miembros, en su razón del interés que tuvieren en un mismo asunto.

ARTÍCULO 61. Las Comisiones de la Cámara funcionarán durante todo el tiempo de la Legislatura, incluso durante los periodos de receso. El presidente de cada Comisión será responsable de coordinar los trabajos de sus miembros y para tal fin los citará cuando fuere necesario para la atención y despacho de los asuntos pendientes.

Los miembros de las comisiones deberán informar a sus presidentes sobre sus ausencias o de su imposibilidad de asistir, en su caso, a alguna reunión a la que hubieren sido convocados.

Artículo 62. Los diputados que formen parte de las Comisiones o de los Comités de la Cámara no recibirán ninguna retribución extraordinaria por su desempeño en estos.

Artículo 63. Los diputados que formando parte de una Comisión tuvieren interés personal en algún asunto que se encuentre en estudio por ésta, se abstendrán de votar y de firmar el dictamen correspondiente que sobre el caso se emita, debiendo notificar al presidente de la Gran Comisión, a fin de que sean relevados del estudio de dicho asunto.

Artículo 64. En el desempeño de sus funciones, las comisiones podrán por conducto de su ´presidente y previa comunicación al de la Gran Comisión, solicitar la presencia de servidores públicos, autoridades y de otras personas relacionadas con la materia objeto, de su competencia, tanto para obtener información sobre los asuntos que se encuentren en estudio, como para que se les asesore sobre ellos.

Igualmente, por conducto de la Oficialía Mayor de la Gran Comisión, podrán solicitar y recabar de las dependencias y entidades de la administración pública, la información y documentación que requieran para el estudio de los negocios de su competencia.

Artículo 65. En el estudio de los casos que se pongan a su consideración, las Comisiones podrán acordar su remisión, por conducto de la Oficialía Mayor de la Gran Comisión, según el turno que proceda a otra comisión que estuviere conociendo del asunto, a la Cámara de Senadores, a las dependencias o entidades del Ejecutivo Federal, al Poder Judicial de la Federación, a los Gobiernos de los Estados o a sus órganos, a los ayuntamientos, o a quienes corresponda su conocimiento o resolución.

Las Comisiones podrán acordar el archivo de aquellos asuntos en los que no proceda su remisión a alguien de las instancias señaladas en el párrafo anterior.

Artículo 66. Las Comisiones elaborarán un dictamen sobre los asuntos que se les encomiende, el cual contendrá una parte expositiva con los antecedentes del caso y las razones en que se funde, así como una parte propositiva, con las conclusiones y recomendaciones procedentes.

El dictamen será firmado por todos los miembros de la comisión que hubieren participado en su estudio y elaboración. Los diputados de la comisión que no estuvieren de acuerdo con el dictamen podrán manifestarlo por escrito en los términos del artículo 64 de la ley.

En todo caso, los dictámenes que emitan las Comisiones y que ameriten ser discutidos y aprobados por la Cámara, deberán expresarse con claridad. De manera que puedan ser sometidos a votación del pleno.

Artículo 67. Las Comisiones tendrán un plazo máximo de dos meses para concluir los estudios y emitir sus dictámenes sobre los casos que se les encomienden, el cual se contara a partir del momento en que los hubieren recibido.

Se exceptúan de esta disposición aquellos casos en los que la Mesa Directiva de la Cámara acuerde un plazo mayor o menor, en razón a la naturaleza del asunto o a las circunstancias excepcionales que puedan concurrir.

Artículo 68. Las Comisiones Especiales previstas en el Capítulo IV de la ley, podrán constituirse para la realización de un trabajo específico,

las cuales se extinguirán a su terminación o, en todo caso, al concluir el último periodo de la Legislatura.

Artículo 69. Las Comisiones Especiales se podrán constituir a propuesta de la Mesa Directiva de la Cámara, de la Gran Comisión, de la Junta de Coordinadores, de dos Grupos Parlamentarios, o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.

En todo caso, la propuesta deberá ser aprobada por el Pleno de la Cámara. De constituirse, se ajustarán en su integración y funcionamiento a las disposiciones aplicables a las comisiones ordinarias.

Artículo 70. Las Comisiones de Investigación y las Jurisdiccionales que se establezcan con fundamento en el artículo 52 de la ley, desarrollarán un plan de trabajo que someterán a la aprobación del presidente de la Cámara a través de la Gran Comisión, y podrán requerir por su conducto, la presencia de cualquier persona que pueda proporcionarles informes sobre los asuntos que se les hayan encomendado.

El presidente de la Cámara, en Coordinación con el de la Gran Comisión, establecerá el número de miembros de estas comisiones, así como las normas y lineamientos a que se sujetará el procedimiento de investigación.

Artículo 71. Las Comisiones a que se refiere el artículo anterior someterán al presidente de la Cámara, ´por conducto de la Gran Comisión, un dictamen que contenga las conclusiones y recomendaciones aplicables. Las cuáles serán presentadas para su discusión al Pleno de la Cámara, el que determinará, en su caso, el trámite que corresponda.

Artículo 72. Los Comités de la Cámara se integrarán, a propuesta de la Gran Comisión, con la participación de los diputados que propongan los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.

En todo caso se procurará que los integrantes de los comités sean personas de reconocida capacidad y experiencia en la materia objeto de

los mismos. El número de los integrantes de los comités será determinado por la Gran Comisión, en razón a la naturaleza de sus funciones.

Artículo 73. El Comité de Administración supervisará las actividades de la Oficialía Mayor y de la Tesorería de la Cámara, en relación con el ejercicio de su presupuesto y dará cuanta a la Mesa Directiva, por conducto de la Gran Comisión, sobre dicho ejercicio. Para tal fin, el Comité presentará un reporte mensual sobre el avance que registre el ejercicio presupuestal.

Artículo 74. El Comité de Biblioteca dependerá de la Oficialía Mayor de la Gran Comisión, estará encargado de la integración y funcionamiento de los servicios bibliotecarios de la Cámara y propiciará la plena conservación y constante actualización de su acervo. El Comité vigilará que se proporcionen a los diputados, en el desempeño de sus trabajos, los elementos de información de que se disponga, para la facilitación de sus tareas camerales.

Artículo 75. El Comité de Asuntos Editoriales tendrá a su cargo la promoción de publicaciones de los trabajos que elaboren las comisiones o sus integrantes que, por su importancia para las tareas camerales, a su juicio, deban imprimirse y difundirse.

El Comité se encargará, en auxilio de la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara y bajo la supervisión de la Oficialía Mayor de la Gran Comisión, de la publicación y distribución del *Diario de los Debates*, así como de los boletines y folletos que la propia Mesa acuerde que sean dados a conocer a los miembros de la Cámara e incluso de aquellos que deban circular fuera de ella.

Artículo 76. Los Comités se reunirán a convocatoria de su presidente, cuando sea necesario, o cuando menos una vez al mes para la realización de sus tareas.

Artículo 77. Los Comités funcionarán durante todo el tiempo de la Legislatura, incluso durante los periodos de receso de la Cámara. Deberán presentar a la Gran Comisión un reporte mensual de sus trabajos.

Artículo 78. La Gran Comisión coadyuvará al funcionamiento de los Comités y propiciará se les dote de los elementos y recursos que requieran para su eficaz desempeño.

CAPÍTULO VIII
DEL RÉGIMEN INTERIOR

Artículo 79. El régimen interior, la organización y el funcionamiento de la estructura orgánica y administrativa de la Cámara, son responsabilidad de la Gran Comisión y se regirán por lo establecido en la Constitución, la ley y este reglamento, así como por las disposiciones que dicte la propia Cámara.

Artículo 80. El presidente de la Gran Comisión tendrá las siguientes atribuciones, respecto al régimen interior de la Cámara:

I. Establecer la estructura administrativa requerida por la Cámara y fijar los objetivos, funciones, facultades y atribuciones de los órganos que la compongan y de su personal, para lo cual expedirá el manual de organización correspondiente;

II. Elaborar el presupuesto anual de la Cámara, acorde a su estructura y, una vez aprobado, autorizar su ejercicio;

III. Proponer la designación del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara, en los términos del artículo 51 de este ordenamiento;

IV. Nombrar y remover a los demás funcionarios y empleados de la Cámara, incluyendo al personal que preste sus servicios en las Comisiones y Comités, así como

determinar sobre sus solicitudes de licencias, renuncias y permisos, designando a los substitutos o a quienes deban cubrir las vacantes que ocurrieren;

V. Señalar las políticas y lineamientos generales para la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y los servicios generales, incluidos los de seguridad y vigilancia;

VI. Ordenar la ejecución de las acciones y la aplicación de las medidas que se requieren en los casos de extrema urgencia, para salvaguardar la vida del personal y el patrimonio de la Cámara, y,

VII. Las demás que le señalen este ordenamiento y las disposiciones aplicables.

Artículo 81. Al presidente de la Cámara le competerá:

I. Participar en la elaboración del presupuesto anual de la Cámara y, una vez aprobado, coordinar su aplicación y el registro de las operaciones inherentes;

II. Cumplir las políticas y lineamientos generales establecidos para la ejecución de los programas administrativos de apoyo a las funciones de la Cámara de los Diputados.

III. Acordar con el presidente de la Gran Comisión, la expedición de los nombramientos de los empleados y funcionarios administrativos de la Cámara, los movimientos de personal y la aplicación de estímulos, recompensas y sanciones procedentes;

IV. Coordinar la Administración de los recursos de la Cámara y la prestación de los servicios generales;

V. Dirigir las relaciones laborales de la Cámara con sus empleados, y,

VI. Las demás que le señalen otras disposiciones aplicables.

Artículo 82. Al Tesorero de la Cámara le competerá:

I. Participar en el presupuesto anual de la Cámara y, una vez aprobado, ejecutarlo y llevar el registro contable

de su ejercicio, informando mensualmente al Comité de Administración de la Cámara sobre el mismo;
II. Efectuar el pago de las percepciones de los diputados y de todo el personal de la Cámara;
III. Autorizar los convenios y contratos celebrados por la Cámara y efectuar las erogaciones presupuestales relativas, y,
IV. Las demás que le señalen otras disposiciones aplicables.

Artículo 83. Al Oficial Mayor de la Gran Comisión corresponderá:

I. Apoyar al presidente de la Gran Comisión en la organización, ejecución y seguimiento del trabajo legislativo de la Cámara y en la coordinación del trabajo de las Comisiones y los Comités;
II. Establecer y dirigir los organismos y programas de Apoyo Parlamentario y el Sistema de Información Legislativa, y,
III. Las demás que le señalen este reglamento y otras disposiciones aplicables.

Título segundo
Capítulo I
Del funcionamiento de las sesiones

Artículo 84. Las sesiones de la Cámara serán ordinarias y extraordinarias, así mismo, podrán ser públicas, secretas y permanentes.

Artículo 85. La Cámara tendrá los periodos ordinarios de sesiones que establezcan la Constitución y la ley.

Artículo 86. Las sesiones ordinarias se celebrarán, por regla general, durante los días hábiles de cada semana de periodo.

La Mesa Directiva de la Cámara fijará el horario a que se sujetarán las sesiones, determinará los días que se dedicarán a las sesiones de carácter público y aquellos en que las sesiones se ocuparán de tratar los asuntos privados de la Cámara.

Igualmente declarará sesiones permanentes, aquellas que, por la importancia y naturaleza del asunto, deba tener este carácter.

Artículo 87. La Mesa Directiva de la Cámara podrá citar a sesiones ordinarias para desarrollarse en días inhábiles o festivos, a propuesta de la Gran Comisión o a petición de la Junta de Coordinadores, cuando por la urgencia del asunto a desahogar, no pueda esperarse a que sea día hábil, estas sesiones se ocuparan en exclusiva del asunto que las hayan motivado.

Artículo 88. Las sesiones secretas se dedicarán:

I. Al despacho de los asuntos que conciernan a los diputados en relación con su actuación dentro de la Cámara;
II. Al tratamiento de asuntos relativos al decoro de la Cámara o de sus miembros;
III. A la imposición de medidas o sanciones a que se hagan acreedores los diputados por faltas a la disciplina;
IV. Al análisis o debate de las propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas por las Comisiones, cuando no deban tener el carácter de públicos;
V. Al despacho de los asuntos económicos de la Cámara o;
VI. Al desahogo de aquellos asuntos que la Mesa Directiva o la Gran Comisión, en su caso, determinen que deban ser tratados en privado.

Artículo 89. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, en las sesiones secretas se analizarán:

I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de la Cámara;
II. Las imputaciones que se hagan a los servidores públicos, a los que se refiere el artículo 110 Constitucional;
III. Las procedencias de la acción penal contra los servidores públicos, en los términos del artículo 111 Constitucional,

IV. La constitución y funcionamiento de la Cámara como órgano acusador en los juicios políticos, y
V. Aquellos asuntos que por naturaleza delicada deban ser tratados con estricta reserva, a propuesta de la Gran Comisión o a petición de la Junta de Coordinadores;
VI. Cuando se realice una sesión secreta el presidente de la Mesa Directiva exhortará a los diputados a guardar sigilo, siendo obligación de éstos acatar estas disposiciones, su falta de cumplimiento dará lugar a las sanciones previstas en el Capítulo V, de este título.

Artículo 90. Al constituirse la Cámara en sesión permanente no se tratará ningún otro asunto distinto de aquel que la hubiere motivado y no se levantará la sesión hasta que se tome alguna resolución sobre el asunto, o cuando Así lo determine la Mesa Directiva.

Artículo 91. Las sesiones de las Comisiones serán, por regle general, de carácter privado, podrán asistir a ellas las personas que determine su presidente o las que se señalan en el artículo 65 de este reglamento en los términos del mismo precepto.

Las sesiones de las Comisiones tendrán el carácter de secretas cuando así lo determinen sus miembros, a propuesta de la Gran Comisión o a petición de la Junta de Coordinadores. En todo caso, serán secretas las sesiones de las comisiones de investigación.

Artículo 92. Las sesiones y los periodos extraordinarios serán los que se celebren fuera de los periodos ordinarios, a convocatoria que realice, durante los periodos de receso de la Cámara, la Comisión Permanente y para tratar exclusivamente los asuntos que expresamente se señalen en la convocatoria respectiva.

Artículo 93. El presidente y los vicepresidentes de la Mesa Directiva de la Cámara que funjan durante las sesiones o los periodos extraordinarios se designará en los términos del artículo 31 de la ley.

Será responsabilidad del presidente explicar, al inicio de la sesión extraordinaria o en la apertura del periodo extraordinario respectivo, en su caso, los motivos por los cuales y a moción de quien se hubiere convocado.

Artículo 94. Después de la exposición de motivos que dieran origen a las sesiones o periodos extraordinarios. Se determinará el horario y la naturaleza, pública, privada o secreta correspondientes, aplicándose en lo que proceda, las disposiciones relativas contenidas en este capítulo.

Artículo 95. Las sesiones o periodos extraordinarios concluirán una vez que se hubieren resuelto los asuntos de que se hubiere ocupado y se levantarán al aprobarse las actas relativas.

Si durante la celebración de un periodo extraordinario se llegare al tiempo de la apertura de un periodo ordinario, se levantará aquel y se continuará tratando en éste los asuntos que no se hubieren desahogado.

Artículo 96. Si por imposibilidad material o por cualquier otra causa de fuerza mayor no pudiere verificarse una sesión, el presidente de la Mesa, en coordinación con la Gran Comisión y la Junta de Coordinadores, determinarán las medidas a seguir para cumplir con el objetivo.

Si la causa de no verificación fuera la falta de quorum, el presidente de la Mesa tendrá facultades para obligar a los ausentes a concurrir a la sesión apercibiéndolos de lo que en caso contrario se harán acreedores a las medidas y sanciones previstas en el capítulo V de este título.

Artículo 97. De todas las sesiones que celebren la Cámara o la Comisiones se levantará el acta correspondiente, que contendrá: El nombre de quien las presida, la hora de apertura y de clausura, las observaciones, corrección y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior, así como una relación ordenada y sucinta de los asuntos que se hubieren tratado en ellas, de las personas que hubieren participado y el sentido de sus intervenciones, de las incidencias ocurridas y de los acuerdos tomados.

Artículo 98. El orden del día al que se sujetaran las sesiones del Pleno de la Cámara será fijado por el presidente de la Mesa Directiva en coordinación con el de la Gran Comisión, de acuerdo con la Junta de Coordinadores.

Artículo 99. Se podrán incorporar al orden del día de las sesiones ordinarias, los asuntos que hubiesen sido previamente solicitados al presidente de la Cámara o al de la Gran Comisión, o que sean tramitados por conducto de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Se exceptúan de este trámite aquellos asuntos que, por su urgencia, el presidente de la Cámara acuerde su inclusión. En todo caso se informará de ésta a la Gran Comisión y a la Junta de Coordinadores.

Artículo 100. El orden del día de las sesiones se elaborará e integrará, conjuntamente por el presidente de la Cámara, el de la Gran Comisión y los integrantes de la Junta de Coordinadores, el día anterior a la sesión a la que regulará.

Una vez aprobado, se dará a conocer por el secretario de la Mesa al Pleno de la Cámara antes de la clausura de la sesión relativa y se distribuirá a los diputados.

Artículo 101. Los grupos parlamentarios, y los diputados, ´por conducto de los coordinadores de aquellos, deberán registrar los asuntos a incluir en el orden del día con un mínimo de 18 horas de anticipación a la sesión en que se aplicará.

Se excluyen de esta disposición aquellos asuntos que se consideren de extrema urgencia o que hubieran ocurrido después de este término, de todo ello se notificará a los coordinadores de los grupos parlamentarios y al Presidente de la Cámara.

Artículo 102. En el orden del día de las sesiones ordinarias se dará cuenta de los asuntos enlistados, de conformidad con el siguiente orden:

I. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior, si existiere objeción a alguno de los puntos del acta, se notificará a la Secretaría, en cuyo caso el presidente de la Mesa podrá conceder la palabra a dos diputados para que hablen en contra y a dos para que lo hagan a favor, después de los cual se consultará sobre su aprobación.
II. Lectura de comunicaciones e invitaciones de la Cámara de Senadores, del Ejecutivo Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Gobernadores y Legislaturas de las entidades federativas.
III. Minutas de la Colegisladora e iniciativas del Ejecutivo, de las Cámaras o de sus miembros, de las legislaturas de los estados.
IV. Dictámenes de primera lectura sobre proyectos de ley o decretos que deban de darse a conocer antes de la sesión señalada para su discusión.
V. Proposiciones; informes y dictámenes sobre trabajos que la Mesa Directiva haya turnado a comisiones.
VI. Discusión de dictámenes y proyectos programados para la sesión.
VII. Fijación de posiciones, comentarios, declaraciones de los grupos parlamentarios.
VIII. Comunicaciones de particulares o de grupos sociales sobre asuntos que no sean del conocimiento especial de las comisiones.
IX. Comunicaciones y asuntos generales.

Artículo 103. El orden del día de las sesiones de las Comisiones será fijado por su presidente y aprobado por sus miembros en la sesión inmediata anterior a aquella que regulará. Sólo podrá modificarse por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, a propuesta de su presidente o de dos grupos parlamentarios.

Artículo 104. Es responsabilidad de la Secretaría de la Cámara llevar el control de asistencia de los diputados, comprobar la existencia de

quorum en las sesiones, para cumplir con esta disposición, podrá dotarse a la Cámara de un sistema electrónico que podrá ser utilizado también para el cómputo de las votaciones.

Artículo 105. La Oficialía Mayor de la Cámara entregará a cada diputado, durante el primer mes del primer periodo ordinario de sesiones de cada legislatura, una credencial magnética que será compatible con el sistema electrónico a que se refiere el artículo anterior.

Las credenciales serán numeradas progresivamente, se expedirán por orden alfabético y sólo deberán ser utilizadas por los diputados a quienes corresponda, para tal fin tendrán su fotografía y su nombre completo.

Las credenciales se emitirán conforme a un código que corresponderá a la legislatura respectiva.

Al término de cada Legislatura, el Oficial Mayor de la Cámara en turno cancelará el código del sistema electrónico, de manera que ya no puedan utilizarse las credenciales de los miembros de la que concluye. La Oficialía Mayor de la nueva Legislatura, determinará el código compatible para las credenciales de sus miembros.

Artículo 106. Para el control de asistencia, la comprobación del quorum y el cómputo de las votaciones, en cada quorum se instalará una máquina de registro, cuyo centro de control se instalará en la sección que corresponda a la Secretaría que tendrá a su cargo estas funciones. Los diputados introducirán su credencial magnética a la máquina de registro cuando se los solicite la Secretaría de la Cámara, con lo cual quedará asentado su asistencia, su presencia o su votación según el caso.

Artículo 107. Sólo se extenderán nuevas credenciales en substitución de las que se hubieren entregado, por pérdida o deterioro. En tales casos, se registrará en el sistema electrónico, el número de las nuevas credenciales y se cancelará el de las que se hubieren sustituido.

Artículo 108. Cuando por alguna circunstancia el sistema electrónico quedare fuera de servicio, el control al que se refiere el artículo 105 se llevará mediante un sistema de lista de asistencia, que será leído por el secretario en voz alta, por orden alfabético, al que responderán los diputados que se encontraren presentes. La comprobación del quorum será realizada de la misma manera. El cómputo de las votaciones se hará conforme a lo previsto en el Capítulo III de este título.

CAPÍTULO II
DE LOS DEBATES

Artículo 109. Ningún debate podrá iniciarse sin que previamente se hubieren distribuido entre los diputados las iniciativas, dictámenes y proyectos que serán objeto de las deliberaciones de la Cámara, es obligación de la Secretaría cuidar que se cumpla con esta disposición dentro de las cuarenta y ocho horas anteriores a la realización de la sesión en que se llevará a cabo la discusión.

Se excluyen de esta disposición los informes, oficios y documentos cuya presentación o distribución puede realizarse antes o durante la sesión, cuando así lo autorice el presidente de la Cámara.

Artículo 110. Una vez que el presidente de la Cámara haya abierto los debates, un secretario procederá a dar lectura a las iniciativas, dictámenes, proyectos y a otros documentos que servirán de base para las discusiones.

Artículo 111. El presidente de la Cámara dará lectura a la lista íntegra de los diputados que hayan pedido la palabra, esta lista será elaborada por el presidente de la Cámara previamente a la sesión en que tendrá lugar los debates y participarán en su formación la Gran Comisión y la Junta de Coordinadores, quienes propondrán a los diputados que figurarán en esta lista y el sentido de sus intervenciones. Ningún diputado podrá hablar sin haber pedido y obtenido del presidente de la Mesa el uso de la palabra.

Artículo 112. Los diputados hablarán alternativamente en contra y en pro, serán llamados por el presidente de la Mesa de conformidad con el orden en que hubieren sido enlistados, comenzando por el primer inscrito en contra.

Si un diputado que hubiere pedido la palabra o que estuviere enlistado para hacer uso de ella, no se encontrare presente al momento de ser llamado por el presidente de la Mesa, se entenderá que habrá renunciado a su intervención.

Artículo 113. Los diputados que hubieren pedido la palabra en un mismo sentido podrán cederse el turno entre sí. Los grupos parlamentarios podrán solicitar, para casos concretos, la substitución de un diputado de su grupo con derecho a intervenir, por otro de su mismo grupo. Dicha solicitud deberá hacerse al presidente de la Cámara, previamente al momento en que deba efectuarse la intervención programada.El presidente de la Mesa dará a conocer el nombre de los diputados que harán uso de la palabra, así como el de aquellos a los que substituyen.

Artículo 114. Los diputados que sean llamados al uso de la palabra lo harán personalmente y de viva voz, pudiendo hacerlo desde la tribuna o desde su curul.

La duración de las intervenciones en las discusiones por regla general no excederá de diez minutos, salvo que el Presidente de la Cámara concediera un tiempo mayor, que en ningún caso será de más de media hora concluido el tiempo concedido, si el orador no terminare su exposición, el Presidente, tras indicarle dos veces que ponga fin a su intervención, le retirará la palabra.

Artículo 115. Ningún diputado podrá ser interrumpido durante su intervención, sino por el presidente de la Mesa, para advertirle que ha concluido el tiempo que se le haya concedido, para llamarle al orden, para indicarle que se ha salido del tema en cuestión, o para retirarle la palabra. También podrá interrumpirlo para llamar al orden a la Cámara, a alguno de sus miembros o al público presente.

Artículo 116. Cualquier diputado podrá reclamar la observación de este reglamento durante un debate, por lo cual deberá citar las disposiciones cuya aplicación reclame. El presidente de la Mesa resolverá sobre el particular.

Artículo 117. Los diputados podrán solicitar al presidente de la Cámara se interrumpa al orador, para ilustrar la discusión con la lectura de un documento o de disposiciones normativas aplicables al tema en cuestión. El presidente de la Mesa podrá denegar las lecturas que considere no pertinentes o innecesarias, autorizada una lectura, esta estará a cargo de uno de los secretarios de la Mesa. También podrán reclamar el orden cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación.

Artículo 118. No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a servidores públicos por las faltas o errores que cometiere en el desempeño de sus funciones. En caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas cuando el orador haya terminado su intervención. El presidente de la Mesa instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquel no entendiere esta exhortación, el presidente solicitará que las expresiones injuriosas o calumniosas se asienten en acta para poder proceder conforme corresponda.

Artículo 119. Los diputados que fueren contradichos por otros en sus argumentaciones tendrán el derecho de replicar o rectificar por una sola vez y por un tiempo que no exceda de cinco minutos. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en diálogo.

Artículo 120. El presidente de la Cámara podrá a su juicio, conceder la palabra a los diputados que la solicitaren, aun cuando estuvieren inscritos en la lista a que se refiere el artículo 111, para rectificaciones de hechos, cuando haya concluido el orador y sin que puedan exceder de cinco minutos.

Artículo 121. El presidente de la Mesa también podrá conceder la palabra a los diputados que hayan sido aludidos respecto a su persona o a su conducta en el desarrollo de los debates.

En estos casos se concederá la palabra exclusivamente para contestar las alusiones personales y por un tiempo que no excederá de cinco minutos. Estas intervenciones no podrán referirse al mismo asunto en debate y sólo serán permitidas al momento de la sesión en que se hicieren las alusiones.

Cuando la alusión se refiera al decoro de los grupos parlamentarios o de los partidos políticos representados en la Cámara, se podrá conceder la palabra a uno de sus representantes, ajustándose a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 122. Los diputados podrán solicitar, al inicio de la discusión, que se dé lectura o que se expliquen los fundamentos de los dictámenes, para lo cual el presidente de la Mesa dará la palabra a uno de los miembros de la Comisión que lo haya formulado. Sólo los integrantes de la Comisión Dictaminadores de que se trate y el autor de la proposición relativa podrán hablar más de dos veces durante un debate. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar hasta dos veces, para aclarar algún aspecto relativo al contenido del dictamen en discusión. Igual derecho tendrán, cuando se discuta algún asunto relativo a la entidad a la que representen, los diputados que sean únicos por dicho estado. En todo caso, las intervenciones complementarias no se excederán de cinco minutos.

Artículo 123. Para que se suspenda una discusión se requerirá:

I. Que sea la hora programada para su conclusión a menos que la Cámara acuerde una prórroga;

II. Que la Cámara acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad;

III. Que se desarrollen graves desórdenes en el Recinto;

IV. Que se reclame falta de quorum; o
V. Que se presente una moción suspensiva.

Artículo 124. Sólo se podrá reclamar la falta de quorum durante el debate, si ésta fuere evidente. Esta se establecerá cuando sea verdaderamente notoria por declaración del presidente de la Mesa; cuando sea dudosa, el presidente ordenará a la Secretaría pasar lista de asistencia para verificarlo.

Artículo 125. En caso de que se presente una moción suspensiva, se dará lectura a la proposición y podrá concederse la palabra a su autor en caso de que se desee fundamentarla y a otro diputado, si los hubiere, que quisiere impugnarla. Acto seguido se preguntará a la Cámara si es de tomarse en consideración, en cuyo caso se discutirá y se votará al respecto, si se aprobare la moción. Se podrá conceder la palabra a tres diputados para que hablen en contra y a tres que lo hagan en pro. Si se rechazará la moción, se tendrá por desechada. No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un asunto.

Artículo 126. Cuando nadie pida la palabra en contra de un dictamen o proyecto, uno de los miembros de la Comisión que lo formulará informará sobre los fundamentos del mismo y se procederá a la votación respectiva.

Artículo 127. Cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar hasta dos diputados. Cuando sólo se pidiere en contra, hablarán todos los que la solicitaren, pero el presidente podrá solicitar a la Cámara, al terminar su intervención el tercer orador, que determine si el asunto ha sido suficientemente discutido.

Artículo 128. Cuando hubieren hecho uso de la palabra todos los diputados que la hayan solicitado, el presidente preguntará al Pleno si el asunto ha sido discutido suficientemente. En caso afirmativo, se procederá a la votación. En caso negativo, continuará la discusión y se

concederá la palabra a un orador en contra y a otro en pro, pudiendo el presidente repetir la pregunta.

Artículo 129. Antes de declarar que un asunto está suficientemente discutido, el presidente de la Mesa leerá en voz alta las listas de los diputados que hubieren hecho uso de la palabra y la de aquellos que aún la tuvieren pedida.

Artículo 130. Una vez hecha la declaratoria a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la votación. La Cual determinará si el dictamen o proyecto es aprobado, si vuelve a la comisión que lo formuló o si se tiene por desechado.

Artículo 131. El presidente de la Cámara tiene facultades para ordenar el debate, conducirlo y ordenar las votaciones. En uso de estas facultades podrá ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los diputados o de los grupos parlamentarios.

Artículo 132. El presidente de la Cámara podrá tomar la palabra cada vez que lo desee, en el ejercicio de sus funciones, para lo cual permanecerá sentado. Si desea tomar la palabra en una discusión la pedirá en voz alta y hará uso de ella desde la tribuna de su curul, conforme a las disposiciones establecidas para los demás miembros de la Cámara. En tales casos ejercerá sus funciones uno de los vicepresidentes.

Artículo 133. Los diputados podrán objetar los acuerdos del presidente de la Cámara cuando no se ajusten a las disposiciones reglamentarias. Este recurso se sujetará al siguiente procedimiento:

I. Cuando se reclame una decisión del presidente de la Mesa se dará oportunidad a este de explicarla, lo cual podrá hacer desde su sitio;

II. Si la explicación no fuere suficientemente satisfactoria, el presidente deberá abandonar temporalmente su puesto

y dirigirse a su curul, ejerciendo sus funciones uno de los vicepresidentes;
III. Se concederá la palabra tanto al recurrente como al recurrido para que fundamente lo que reglamentariamente proceda, disponiendo cada uno de ellos de un tiempo máximo de quince minutos para el efecto;
IV. Desahogadas ambas intervenciones, se podrá conceder el uso de la palabra a un representante de cada grupo parlamentario para que fije su posición en el caso. Estas intervenciones no podrán exceder de cinco minutos cada uno;
V. Concluido el procedimiento la Mesa Directiva determinará lo procedente y someterá el caso a votación nominal; y
VI. El presidente de la Cámara, en su caso, retornará a su puesto.

Artículo 134. Los secretarios de Estado, los jefes de los Departamentos Administrativos, así como los directores y Administradores de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal y de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, asistirán a las sesiones de la Cámara cuando sean citados a informar sobre el estado que guarden las dependencias o entidades a su cargo, o cuando se discuta una ley o se estudie un asunto relacionado con el ámbito de sus atribuciones.

Artículo 135. En los casos a los que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara hará llegar al servidor público de que se trate, un expediente que contenga la información básica de los asuntos que se discutirán, así como las fechas y horarios programados para la discusión. La que sólo podrá suspenderse por causa de fuerza mayor.

Artículo 136. El servidor público que asista a las sesiones de la Cámara en los términos previstos en los artículos anteriores podrá iniciar su intervención con un informe sobre los puntos que estime convenientes

en relación con el tema en discusión y una exposición de los elementos que fundamenten su opinión sobre el particular.

En ningún caso podrán estos servidores públicos hacer proposiciones para la expedición o modificación de leyes durante los debates, pue esta es facultad del Ejecutivo que la remitiría en su caso, por oficio dirigido a la Cámara.

Artículo 137. En las sesiones a que se refiere el artículo 134, el presidente de la Cámara concederá la palabra en primer término, y cuantas veces lo solicitare, al servidor público compareciente. Al concluir su exposición inicial, se concederá la palabra a los diputados inscritos en la lista de intervenciones, que se integrará de conformidad con lo dispuesto en este Reglamento.

Si durante el debate el compareciente fuere interrogado por los diputados, podrá contestarles, ampliando o esclareciendo los puntos de su exposición sobre el tema en cuestión.

CAPÍTULO III
DE LAS VOTACIONES

Artículo 138. Los acuerdos de la Cámara serán aprobados, por regla general, por votación mayoritaria de sus miembros, la mayoría requerida para la aprobación será la que determine, según el caso, la Constitución, la ley o este reglamento.

Artículo 139. Cuando llegue el momento de efectuar una votación, esta será anunciada por la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara, tanto en el interior del salón, como en las salas anexas. Poco después se dará inicio al proceso.

Artículo 140. El voto de los diputados es personal e indelegable, las votaciones no podrán interrumpirse, sino por causa de fuerza mayor. Durante su desarrollo ningún diputado podrá salir del salón ni excusarse

de votar, mientras se verifican las votaciones, no se concederá el uso de la palabra a ningún diputado.

Artículo 141. Las votaciones podrán ser: ordinarias, públicas o secretas.

Las votaciones ordinarias serán utilizadas para decidir sobre la aprobación de proyectos de ley en lo general, de artículos que los compongan o de las proposiciones que formen el contenido de tales artículos. Podrán ser nominales o por procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada diputado.

Las votaciones públicas serán para decidir sobre la aprobación de los asuntos que se sometan a resolución de los diputados, que por su naturaleza sean tratados en sesiones públicas. Podrán ser nominales o económicas.

Las votaciones secretas serán utilizadas en las elecciones previstas por la ley y esta Reglamento. Así como en la aprobación de los asuntos a que se refieren los artículos 88 y 89 de este ordenamiento, podrán ser por cédula o por procedimiento electrónico omitiendo el nombre de los diputados.

Artículo 142. Las votaciones ordinarias nominales se realizarán conforme al siguiente procedimiento;

I. Cada diputado, comenzando por el lado derecho del presidente de la Mesa, se pondrá de pie, dará su nombre completo en voz alta y votará "sí" o "no", según lo desee;

II. Uno de los secretarios, confrontando la lista de los diputados, apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;

III. Concluido este proceso, uno de los secretarios preguntará dos veces en voz alta, si faltare algún diputado por votar y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el presidente y

IV. Los secretarios harán el cómputo de los votos, Uno de ellos leerá la lista de los que hubieren votado "si" y otro la de los que hubieren votado "no", señalando el número total de cada lista y publicarán el resultado de la votación.

Artículo 143. Las votaciones ordinarias por procedimiento electrónico se llevarán a cabo en la siguiente forma:

I. El secretario anunciará el inicio de la votación y exhortará a los diputados a utilizar el sistema electrónico instalado en la Cámara, solicitando que lo hagan en primer término los que voten "si" y al concluir estos, solicitará que lo hagan los que voten "no";

II. Cada diputado desde su curul, según el sentido de su voto introducirá su credencial magnética en el sistema de registro, quedando en esta forma asentada su votación en el control central que opere la secretaría, y

III. Concluida la votación en ambos sentidos, el secretario obtendrá un listado con los nombres de los diputados que votaren "sí" u otro de los que votaren "no" a los cuales dará lectura, señalando el número total de cada uno de los listados y publicará el resultado de la votación.

Artículo 144. Las votaciones públicas nominales se efectuarán de la siguiente manera:

I. Un diputado leerá en voz alta el listado completo de los diputados;

II. Cada diputado dirá "sí" o "no", según el deseo;

III. Un secretario registrará a los que voten en un sentido, otro a los que lo hagan en el opuesto,

IV. Concluida la votación, se dará a conocer el número total de cada lista y se publicará el resultado.

Artículo 145. Las votaciones públicas económicas se efectuarán de la siguiente forma:

I. Se pondrán de ´pie los diputados que aprueben y permanecerán sentados los que desaprueben;

II. Si el resultado fuere evidente, así lo dará a conocer la Secretaría, de no ser así se procederá a contar los votos y se dará cuanta del resultado.

III. Si hubiere inconformidad, el presidente de la Mesa designará a dos diputados que hayan votado a favor y dos que lo hayan hecho en contra, para que repitan el conteo. Una pareja integrada por uno que apruebe y otro que desapruebe, contará a los que estuvieren de pie. La otra pareja, integrada en la misma forma contará a los que permanecieren sentados, concluido el computo, harán del conocimiento del presidente de los secretarios de la Mesa el resultado y se publicará.

Artículo 146. Las votaciones secretas por cédula se efectuarán conforme al siguiente procedimiento:

I. El secretario dará lectura a la lista de los diputados, quienes pasarán a la Secretaría en donde les entregarán una cédula de votación a cada uno, la llenarán y la depositaran en un ánfora que estará colocada en una mesa frente al presidente de la Cámara;

II. Al concluir la votación, uno de los secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las irá leyendo en voz alta para que otro secretario anote los nombres de las personas propuestas y el número de votos que cada una le corresponda;

III. Una vez leídas las cédulas, se entregarán al presidente de la Mesa y a los secretarios para que constaten su contenido;

IV. Posteriormente, la Secretaría computará los votos y publicará el resultado.

V. Las cédulas depositadas en blanco o en favor de personas inhabilitadas se tomarán por abstenciones y no invalidarán el resultado de las votaciones.

Artículo 147. Las votaciones secretas por procedimiento electrónico se efectuarán conforme a lo previsto en el artículo 143 de este reglamento, sólo que se dé a conocer el resultado de la votación, en los términos de su fracción III, se suprime el nombre de los diputados.

Artículo 148. En los casos de empate en las votaciones, excepto en los casos de elección a que se refiere el artículo 146 anterior, se repetirá la votación en la misma sesión. De resultar un nuevo empate, se discutirá y votará nuevamente el asunto en la sesión inmediata. En caso de empate en la elección de personas. Tendrá voto de calidad quien presida la sesión respectiva.

Artículo 149. Verificadas las votaciones, cada grupo parlamentario podrá solicitar la palabra para que uno de sus integrantes explique los fundamentos del sentido de sus votos. Estas intervenciones no excederán de cinco minutos. No procederá esta explicación en los casos de votaciones secretas.

CAPÍTULO IV
DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Artículo 150. Las iniciativas de Ley presentadas por el presidente de la República, la Cámara de Senadores, las Legislaturas de los Estados o los miembros de la Cámara de Diputados, pasarán a Comisiones acompañadas con una exposición de motivos y los antecedentes que sean necesarios para su discusión.

Artículo 151. Ninguna proposición o proyecto podrá someterse a debate, sin que previamente se haya sido analizado por las Comisiones que por su materia sean competentes para conocerlo y hayan emitido el dictamen que corresponda.

Se excluirán de este requisito los Asuntos que por su naturaleza y por acuerdo de la Cámara se hubieren calificado de urgente o de obvia resolución. En este caso será necesario que así lo haya aprobado la mayoría de los diputados ´presentes.

Artículo 152. Las peticiones o proyectos particulares, corporaciones o autoridades que no tengan la facultad de presentar iniciativas de

ley, se enviarán para su estudio a las comisiones respectivas, las que determinarán si son de tomarse en consideración.

Artículo 153. Los dictámenes que elaboren las Comisiones sobre las iniciativas o proyectos de ley que hubiesen conocido, se presentarán al pleno de la Cámara para su discusión, conforme a lo establecido en este Reglamento.

Artículo 154. Toda iniciativa o proyecto de ley se discutirá primero en lo general y después en lo particular, artículo por artículo.

Antes de dar por concluida una discusión sobre una iniciativa o proyecto de ley el presidente de la Cámara podrá conceder la palabra para aclaraciones a un representante de cada grupo parlamentario, así como de la Comisión Dictaminadora.

Artículo 155. Una vez declarada suficientemente discutida una iniciativa o proyecto de ley en lo general, se procederá a la votación correspondiente, la que se efectuará conforme a lo previsto en el capítulo III anterior.

Si la iniciativa o proyecto es aprobado, se discutirá enseguida sus artículos en particular, si aquella es reprobada, se consultará a la cámara si vuelve o no todo el proyecto a Comisiones o si es desechado.

Artículo 156. La discusión de los artículos de una iniciativa o proyecto de ley o de las proposiciones contenidas en ellos, se podrá hacer en forma individual o global, una vez concluida la discusión, el presidente de la Cámara ordenará la votación correspondiente. En caso de aprobación o reprobación, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 157. Los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos o secciones en que fueren divididos.

Artículo 158. Podrán votarse en un solo acto los proyectos en lo general y uno, varios a la totalidad de sus artículos en lo particular, cuando así lo haya acordado la mayoría de los diputados presentes.

Artículo 159. Cuando se discuta una iniciativa o proyecto de ley, podrán presentarse propuestas de adición o de modificación a los artículos que ya hubiesen sido aprobados, éstas se presentaran por escrito y se leerán en la sesión en que se presenten, previo acuerdo del presidente de la Cámara, en tales casos se concederá la palabra a su autor para que la fundamente y se consultará a la Cámara si es de admitirse a discusión, en caso afirmativo, se enviará a Comisiones, en caso contrario, se desechará.

Artículo 160. Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley emanado de la Cámara de Diputados, cuando funja como de origen, ya sea por la revisadora o por el Ejecutivo, pasaran a la Comisión que la haya dictaminado para que formule un nuevo dictamen, el cual se someterá al proceso establecido en este Reglamento.

La discusión y aprobación se referirá solamente a los artículos que resultaren observados, modificados o adicionados.

Artículo 161. Las resoluciones aprobatorias de la Cámara tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos, las leyes y decretos serán redactados con precisión, claridad, en la forma en que hubieren sido aprobados pasando por la Comisión de Corrección y Estilo antes de ser remitidos, con el expediente respectivo, a la Colegisladora o al Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72 constitucional.

Artículo 162. Las leyes o decretos que por su naturaleza sean de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, se expedirán con la siguiente fórmula:

"La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere (el artículo, fracción

o inciso que corresponda) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decreta (texto de la ley o el decreto)".

CAPÍTULO V
DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

ARTÍCULO 163. Cualquier diputado podrá ser expulsado del recinto parlamentario, suspendido o privado de sus derechos, atribuciones, por orden o a propuesta del presidente de la Cámara, según el caso.

ARTÍCULO 164. El presidente de la Cámara ordenará la expulsión de un diputado, cuando durante una sesión o en un debate se le hubiere llamado al orden, por alterarlo con su conducta o por verter conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, y no hubiere acatado dicho llamado.

En caso de que se resistiera a abandonar el salón de sesiones, el presidente de la Cámara podrá adoptar las medidas que estime convenientes para hacer efectiva la expulsión.

Esta sanción consistirá en la prohibición de asistir de una a tres sesiones del pleno.

ARTÍCULO 165. El presidente de la Cámara ordenará la suspensión temporal de un diputado cuando:

I. Portare armas dentro del Recinto Parlamentario;

II. Habiendo sido sancionado conforme al artículo anterior, reincidiera en el mismo comportamiento;

III. Habiendo sido expulsado, se negare a abandonar el salón de sesiones;

IV. Insistentemente cometiere actos de indisciplina o faltare a la cortesía parlamentaria, o

V. Cometiere o incitare con su conducta, desorden grave en el interior del Recinto Parlamentario.

La suspensión por cualquiera de estas cosas podrá consistir en la prohibición de concurrir desde a tres sesiones del pleno, hasta todas las que tengan lugar durante un mes.

Artículo 166. El presidente de la Cámara propondrá la privación de los derechos de un diputado:

I. Por su reiterada y notoria inasistencia voluntaria a las sesiones del pleno o a los trabajos de las comisiones de las que forme parte;

II. Por quebrantar el deber de sigilo respecto a los asuntos de carácter secreto atendidos en la Cámara;

III. Por invocar su condición de diputado para obtener un beneficio personal en alguna actividad profesional, mercantil o industrial;

IV. Por contravenir las disposiciones de incompatibilidad establecidas en la Constitución y en la ley de la materia.

V. Por omitir la presentación de la declaración patrimonial correspondiente, en los términos de la ley respectiva.

Las sanciones de privación aplicables en los casos de las fracciones I, II y III, podrán abarcar desde un periodo ordinario o parte de él, hasta dos periodos ordinarios de sesiones, según se determine por la Cámara.

La privación en el caso de las fracciones IV y V será definitiva.

Artículo 167. La aplicación de las sanciones de expulsión y de suspensión a que se refieren los artículos 164 y 165 anteriores, no implican la pérdida de los derechos y atribuciones de los diputados sujetos a ellas; pero si la de las prestaciones económicas y de otros beneficios inherentes, por el tiempo en que duren.

Artículo 168. La aplicación de las sanciones de privación significa la pérdida absoluta de todos los derechos y atribuciones de los diputados a quienes se imponga y darán lugar a que sean llamados los suplentes respectivos, para que los substituyan durante todos los periodos de su vigencia.

Artículo 169. La aplicación de las sanciones previstas en el artículo 166 se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. El presidente de la Cámara, en sesión secreta, propondrá la aplicación de la sanción correspondiente, en la medida inmediata a aquella en que se cometiere la falta o en que se tuviere conocimiento de ella, haciendo referencia, a la naturaleza;

II. Se concederá la palabra al diputado que se haya hecho merecedor de la sanción relativa, para que alegue lo que en su derecho convenga;

III. En el debate en que tenga lugar en la sesión en la que se desahogue la propuesta de aplicación de una sanción, podrán hacer uso de la palabra los Coordinadores de los grupos parlamentarios, o los diputados que estos designen en su representación, y

IV. Desahogada la discusión, se someterá el asunto a votación en los términos establecidos en este Reglamento.

Las intervenciones a que se refiere este artículo dispondrán de un tiempo máximo de diez minutos cada una.

Artículo 170. Los diputados podrán solicitar al presidente de la Cámara, si ésta se encontrare en periodo ordinario de sesiones, a la Gran Comisión, durante los periodos de receso, se les otorgue licencia temporal para no concurrir a las sesiones del pleno o a los trabajos de las comisiones de la Cámara, por alguna de las siguientes causas:

I. Por motivos de salud;

II. Por tener la necesidad de ocuparse de asuntos particulares que no pudiere desatender, o

III. Para desempeñar otro empleo, encargo o comisión en la Federación o en los Estados.

Artículo 171. Sólo en el caso de la fracción I del artículo anterior, se podrán conceder licencias con goce de dietas, por el tiempo que dura la enfermedad.

En el caso previsto por la fracción II, la licencia con goce de percepciones no será mayor de dos meses en el supuesto de la fracción III, la licencia se otorgará sin goce de dietas.

En todos los casos de otorgamiento de licencias a los diputados, se llamará a los suplentes para que substituyan a quienes les hubieren sido concedidas, por el tiempo de su vigencia.

Artículo 172. Los diputados podrán renunciar a su carácter de representantes populares, en cualquier momento de su ejercicio, en los siguientes casos:

I. Por motivos de salud;
II. Por razones estrictamente personales;
III. Por imposibilidad material o física que les impida cumplir sus funciones como diputado, o
IV. Por el desempeño de otro empleo, comisión o encargo de la Federación o de los Estados.

Artículo 173. La renuncia a que se refiere el artículo anterior será presentada directamente por el interesado al presidente de la Cámara, durante los periodos ordinarios de sesiones, o ante la Gran Comisión, en los periodos de receso.

En todos los casos, conocida una renuncia, se llama al suplente respectivo para que substituya al que no se hubiere presentado.

capítulo vi
disposiciones finales del público

Artículo 174. En el Recinto Parlamentario se contará con un área destinada al público que concurra a presenciar las sesiones, que se denominará "Las galerías", se dará acceso a ellas antes de abrirse los trabajos y se cerrará hasta que hubiere levantado la sesión. Salvo en los casos de desorden grave o en los que hubiere necesidad urgente de desahogar algún asunto sin presencia del público.

Artículo 175. En las galerías habrá una zona de lugares reservados al cuerpo diplomático, a los Ministros de la Corte.

A los Gobernadores de los Estados y a los servidores de la Administración Pública Federal.

Los Senadores y los integrantes de las Legislaturas Estatales, serán ubicados en un lugar preferencial dentro del Recinto Parlamentario, igual trato se otorgará a los representantes de los cuerpos legislativos extranjeros que concurran a la Cámara.

Artículo 176. Todas las personas que asistan a las sesiones de la Cámara se presentarán sin armas, guardaran respeto, silencio y compostura y no podrán tomar parte en los debates con ninguna clase de demostración.

Artículo 177. El presidente de la Cámara es responsable de que se mantenga el orden en las galerías; quienes en éstas dieren muestras de aprobación o desaprobación, perturbaren el orden o faltaren a la debida compostura, serán inmediatamente expulsados por indicación del presidente, quien podrá solicitar fuerza pública para el cumplimiento de esta medida.

En caso de proceder, el residente de la Cámara ordenará que se practiquen las diligencias necesarias para determinar los actos constitutivos de delitos y sus autores, en cuyo caso, se les consignará ante las autoridades competentes.

Artículo 178. Cuando las medidas adoptadas sean insuficientes para restablecer el orden en las galerías, el presidente de la Cámara levantará la sesión pública y podrá reanudar los trabajos en sesión privada.

La misma disposición será aplicable cuando las medidas de prudencia no sean suficientes para restablecer el orden en el recinto, cuando fuere alterado por un diputado.

Artículo 179. En cualquier circunstancia en que se concurriere fuerza pública al recinto Parlamentario, esta se someterá a la autoridad del

presidente de la cámara, si esta tuviere lugar durante un periodo ordinario o uno extraordinario de sesiones, en los demás casos, a la del presidente de la Gran Comisión.

CAPÍTULO VII
DEL DIARIO DE LOS DEBATES

ARTÍCULO 180. La Cámara de Diputados contará con un órgano oficial denominado *El Diario de los Debates*, en el cual se publicarán las fechas y los lugares de las sesiones de carácter público, anotando el sumario respectivo, el nombre de quien las presida, copia de las actas de las sesiones anteriores correspondientes, así como la versión taquigráfica de las intervenciones que tenga lugar durante los debates, así como una inserción de los documentos a los que se hubiere dado lectura.

No se publicarán en este instrumento ni las discusiones ni los documentos relacionados con las sesiones privadas o secretas de la Cámara.

CAPÍTULO IX
DE LA CADUCIDAD DE LOS ASUNTOS

ARTÍCULO 181. Disuelta la legislatura o expirado su mandato caducaran todos los asuntos pendientes de examen o resolución de la Cámara, incluyendo los dictámenes de las comisiones que no hubieren sido presentados con oportunidad para su discusión y aprobación.

Se exceptúan de este precepto aquellos asuntos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Comisión Permanente o la Nueva legislatura.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Reglamento entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Cámara de Diputados deberá implementar el sistema electrónico contemplado en este ordenamiento para el registro de asistencia, control de quórum y desarrollo de las votaciones, en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la vigencia de este Reglamento.

DIP. JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

DIP. ARTURO ARMENDÁRIZ DELGADO

Mis huellas profesionales

SEGUNDA PARTE

Teoría y praxis de la Administración Pública y el Control Interno

I. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, PLEBISCITO O REFERÉNDUM

Septiembre 23 de 1982

En el proyecto de reforma y adiciones al artículo 115 constitucional, tanto en la fracción I como en el Tercero Transitorio se propone un "plebiscito" por parte de los pobladores de los Municipios para acordar la posibilidad de fusión de aquellos Municipios que lo requieran.

Sobre el particular se han formulado comentarios en el sentido de que sería más apropiado el uso del término "referéndum" que el de "plebiscito", de acuerdo con la información que proporciona el Derecho Constitucional.

No estiman atinadas tales observaciones, al tenor de las siguientes consideraciones:

Aun cuando existen algunos juristas que tienden a identificar los conceptos de plebiscito y referéndum, y no obstante la acepción original del plebiscito en el Derecho Romano, lo cierto es que en la actualidad existe opinión generalizada en el orden conceptual y doctrinal de que se trata de dos instituciones diferentes, que aun cuando encierran ciertas ideas afines, no deben usarse como sinónimos ya que implican acepciones y usos de diversa índole.

Gramaticalmente, de acuerdo con las definiciones del *Diccionario de la Academia Española*, existe una evidente diferencia entre el contenido del plebiscito y el referéndum. Plebiscito es la "resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos" y también "consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende". Referéndum es el "acto de someter al

voto popular directo las leyes o actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes". Está bien clara la diferencia entre uno y otro concepto. En el plebiscito es el pueblo quien por votación directa adopta una resolución o confiere unos poderes excepcionales. Referéndum no es otra cosa que la ratificación o el rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes del pueblo, es decir, por el Poder Legislativo.

Sobre este particular, vemos correctamente utilizado el concepto de referéndum en la reforma a la fracción VI del artículo 73 Constitucional del año de 1977 (única mención que se hace en el texto constitucional sobre dicho vocablo) la que expresa que "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma (ley) señale". (Esto se relaciona con las leyes y reglamentos del Distrito Federal).

Se afirma por otra parte, que la palabra referéndum tiene su origen en el Derecho Internacional por haber sido tomada de la frase "ad referéndum", que se usa en los tratados internacionales y que indica que necesitan estos, para ser válidos, la ratificación de los respectivos Estados.

Posada sostiene que, en el lenguaje político moderno, reciben el nombre de plebiscito las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos y representan los actos de voluntad popular mediante los que un pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política.

Así también se dice que en tanto que el plebiscito, es de carácter creativo, el referéndum es solamente confirmativo, repelente o de rechazo, teniendo este último en la teoría moderna, solamente un aspecto del proceso legislativo, como una determinada manifestación de democracia semidirecta o semirepresentativa.

El plebiscito es aplicable para la aprobación de ciertos actos, de interés general, por la voluntad popular, principalmente de naturaleza administrativa y en un plan de determinación creación, y no de ratifi-

cación sobre algo que ya hubiera sido aprobado previamente por los representantes directos en el Gobierno.

Por último, para los efectos que nos interesa, el concepto de plebiscito en el Derecho Internacional Público, "es el acto por el cual los habitantes de un territorio expresan, por medio del voto, su consentimiento u oposición a la atribución del territorio que habitan a un Estado determinado"; definición que tiene particular relevancia para la proposición que se hace en el proyecto de reforma al Artículo 115 constitucional, pues el uso que se le pretende dar es precisamente para que sean los pobladores de los Municipios afectados los que expresen su voluntad sobre la fusión de los Municipios a que pertenezcan, en un solo Municipio para la mejor solución de sus problemas comunes.

En el orden de ideas referido, cabe concluir que el plebiscito y el referéndum son conceptos diferentes, y que en tanto que el primero es de carácter creativo o de resolución, el segundo es simplemente de ratificación, aprobación o rechazo a una determinación previa, por regla general del poder legislativo.

Por ende, si la aprobación en el proyecto de que se trata es para que sean los pobladores de los Municipios, los que en un plebiscito acuerden la fusión de sus Municipios, sin que previamente dicha fusión se hubiese aprobado o determinado por el Gobierno o por la Legislatura correspondiente, es inconcuso que el concepto ha sido utilizado correctamente en términos conceptuales, gramaticales y de conformidad a la teoría imperante sobre el Derecho Constitucional.

Si, por el contrario, se utilizara el vocablo referéndum, se estaría incurriendo en impropiedades que no corresponden a la naturaleza de la medida que se ha propuesto en el proyecto de reforma constitucional de que se trata, pues no se pretende que la fusión previamente determinada, se le sujete a la aprobación o rechazo popular posterior.

En resumen, aun cuando podría ser motivo de mayores análisis y referencias históricas y doctrinales, puede afirmarse que el uso del vocablo plebiscito, en el proyecto en cuestión, puede hacerse sin el menor temor de afectar a la sindéresis que corresponda al texto y contenido de la Constitución General de la República.

BIBLIOGRAFÍA

- Bidart, Campos, *Derecho Constitucional*
- Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*
- Duguit, León, *Derecho Constitucional*
- Escriche, Joaquín, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*
- González, Uribe Héctor, *Teoría Política*
- Hauriou, André, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*
- Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*
- Linares, Quintana Segundo, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*
- Lozano, Antonio de J., *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*
- Ossorio y Florit, Manuel, *Enciclopedia Jurídica Omeba*
- Pfirter de Armas, Frida M., *Plebiscito en el Derecho Internacional Público*
- Posada, Adolfo, *Derecho Político*
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*
- Sánchez, Viamonte Carlos, *El Poder Constituyente*
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*

II. RAZONES QUE JUSTIFICAN UNA REFORMA AL 115 CONSTITUCIONAL

Octubre 4 de 1982

EN LO GENERAL:

1. Porque constituye un reclamo popular en todo el territorio nacional.
2. Porque la autenticidad del Municipio Libre constituye una decisión fundamental del pueblo mexicano.
3. Porque es una de las fórmulas expresadas por el presidente electo para la descentralización de la vida nacional.
4. Porque es la respuesta adecuada a experiencias negativas de más de 65 años.
5. Porque está fundamentada en la teoría del Derecho Constitucional; y
6. Porque se encuentra apoyada en numerosas fuentes de Derecho Constitucional Comparado.

EN LO PARTICULAR:

A) **Población**

1. Porque se requiere un límite mínimo que evite la pulverización y la dispersión municipal.
2. Porque la existencia de los Municipios requiere cohesión y armonía del elemento humano.
3. Porque la capacitación administrativa precisa de un nivel determinado de población, que permita la división de trabajo necesario para ello; y
4. Porque para la acusación de tributos indispensables se requiere la existencia de un mínimo poblacional adecuado.

B) **TERRITORIO**

1. Porque se requiere el espacio congruente para el ejercicio de la jurisdicción municipal.
2. Porque se precisa la concurrencia de recursos naturales que permitan el apoyo económico de la comunidad.
3. Porque se hace necesario reordenar la unilateral y caprichosa división de los Municipios en espacios adecuados para su desarrollo y subsistencia.
4. Porque los Municipios para poder planear su desarrollo urbano, deben estar investidos de facultades para precisar sus reservas territoriales e intervenir en la autorización y operación de fraccionamientos.

C) RECURSOS ECONÓMICOS

1. Porque no habrá libertad política mientras no exista libertad económica.
2. Porque la ambigüedad existente hasta la fecha no ha permitido precisar las fuentes de los recursos económicos de los Municipios.
3. Porque se requiere la redistribución de competencias fiscales en un reparto equitativo de los ingresos que han sido absorbidos por los Estados y la Federación.
4. Porque se hace indispensable la autosuficiencia económica y la supresión de los subsidios.
5. Porque la única forma de vigorizar la economía de los Municipios es determinando a nivel constitucional cuáles son sus tributos exclusivos y otros renglones económicos.
6. Porque dentro de una correcta descentralización debe hacerse copartícipe a los Municipios en la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en sus respectivas jurisdicciones.
7. Porque debe elevarse a rango constitucional el derecho de los Municipios a participar en determinados impuestos y otras contribuciones estatales y federales.

D) Servicios Públicos

1. Porque ha existido ambigüedad respecto a cuáles servicios deben corresponder propiamente a los Municipios.
2. Porque se requiere establecer un mínimo de servicios que sean indispensables para cualquier tipo de comunidad municipal.
3. Porque se respeta la "soberanía" de los Estados al establecer que será en las constituciones y leyes locales en donde se definan los tipos de Municipios y los servicios que deban corresponderles, siempre contando con los mínimos previstos en la Constitución General de la República.
4. Porque ante la incapacidad administrativa de algunas comunidades se hace necesario prever la posibilidad de la agrupación de Ayuntamientos con la formación o integración de personas de derecho público sin demérito de la autodeterminación y libertad de aquellos.

E) gobierno

1. Porque debe evitarse la intromisión en el manejo interno de los Municipios por autoridades de otro nivel.
2. Porque se hace necesario esclarecer que los Ayuntamientos tienen capacidad para expedir sus ordenanzas y Estatutos respectivos.
3. Porque debe darse seguridad a los funcionarios municipales a fin de evitar que puedan ser removidos o destituidos por decisiones unilaterales de los gobernadores o de las legislaturas de los Estados.
4. Porque para que pueda tener operatividad el pluralismo en los Ayuntamientos resulta conveniente reducir el límite de 300,000 habitantes a 50,000.
5. Porque es de imperativa justicia que los trabajadores de los Municipios tengan asegurados derechos mínimos y se establezca la carrera administrativa municipal.

Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas

III. LA SUPUESTA AMNISTÍA DE LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES

Marzo 11 de 1983

La *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* del 31 de diciembre de 1982, en su artículo Primero Transitorio abrogó la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados* del 4 de enero de 1980, y por otra parte derogó todas aquellas disposiciones que se le opusieran.

A raíz de su publicación, algunos medios de información y ciertos partidos políticos, interpretando erróneamente los conceptos jurídicos de la abrogación y la derogación, así como dando alcances indebidos y tergiversando determinadas declaraciones del Procurador General de la República, han sostenido en forma reiterada, que la nueva *Ley de Responsabilidades* constituye una "amnistía" para todos aquellos funcionarios de administraciones pasadas, particularmente del sexenio anterior, que hubiesen infringido la *Ley de Responsabilidades* abrogada.

En síntesis, ha sostenido las indebidas afirmaciones que a continuación se analizan:

A) Se pretende sostener que la abrogación de una ley viene a ser la supresión total de la ley en el orden jurídico, tanto en el futuro como en el pasado, por la sola diferencia de semántica jurídica en el término abrogación que denota supresión parcial.

No puede ser más inexacta esta pretendida afirmación.

En efecto, tanto la abrogación como la derogación son fórmulas jurídicas para la abolición o nulificación de una ley, pero nunca hacia el pasado sino hacia el futuro, ya que es esencial a todo mandato legislativo, ya fuere el que crea la ley, ya el que la suprime, actuar hacia el futuro y nunca hacia el pasado.

Unos ejemplos pueden ilustrar de mejor manera lo anterior:

Material Civil. - Se celebra un contrato de arrendamiento bajo la vigencia de un *Código Civil*; posteriormente se abroga este y se expide uno nuevo. No puede decirse por tanto que ya dejen de existir las obligaciones concertadas y se llegue al extremo de negar la existencia jurídica del contrato; tiene que seguirse aplicando para el caso el *Código Civil* abrogado, pues de otro modo se caería en el caos jurídico.

Materia Penal. - Se comete un delito durante la vigencia de un *Código Penal*; se abroga este y se expide uno nuevo que sanciona con mayor gravedad la misma conducta. No puede sostenerse que no pueda ser castigado el infractor al amparo del *Código* anterior y menos aún sobreseer la causa que ya se hubiere iniciado. Sería un absurdo que llevaría igualmente al caos jurídico. De ninguna forma puede entenderse así la abrogación.

El concepto autentico de ésta, es que suprime la ley en su totalidad y no solo en parte, lo que sólo sucede con la derogación.

Aún más, en algunos países, se ha abandonado el uso del término abrogación y sólo se utiliza el de la derogación, sosteniéndose que ésta, conceptual y gramatical, es el género y aquella le especie, pero que a la postre los efectos son los mismos: suprimir o abolir una ley hacia el futuro, ya fuere en todas sus partes a sólo en algunas de ellas.

Este es el correcto significado jurídico de la abrogación, como también lo es de la derogación, y sobre este particular existe plena coincidencia entre todos los tratadistas del derecho, tanto de los propios como de los extranjeros, resultando prolijo en este apartado, transcribir todas y cada una de las opiniones que en este sentido se han emitido durante varios siglos de la ciencia del derecho.

No debe confundirse el sentido semántico de la abrogación y la derogación, con lo que ahora se pretende afirmar en forma por demás al margen de todos los principios del derecho.

Es cierto que jurídicamente por abrogación, se entiende la obligación total de la ley, y que por derogación debe entenderse la abolición parcial de la ley, pero también lo es, sin que pueda discutirse

en ningún foro, ni nacional ni extranjero, que pueda afirmarse que la abolición total o parcial de la ley operen hacia el pasado, sino siempre hacia el futuro.

De otra manera, tal y como se afirma por los articulistas, en una formula simplista, se resolvería uno de los problemas más difíciles de la ciencia del derecho, que es el conflicto de las leyes en el tiempo.

Bastaría, bajo las afirmaciones expresadas por los afirmadores o partidos, hasta cierto punto ingenuas, que una ley fuese abrogada o derogada, para que ya no pudieran existir problemas de conflictividad entre las leyes abolidas y las nuevas leyes.

Sobres este particular, se han escrito numerosos tratados del derecho, que de una u otra manera van estableciendo los criterios para resolver cual legislación deba ser la aplicable, si la abolida o la nueva que al respecto se hubiese expedido, según los diversos y numerosos casos especiales que puedan presentarse en la práctica jurídica.

Empero, una cosa es indudable, que la ley abolida, ya fuere total o parcialmente, este es si hubiese sido abrogada o drogada, deberá seguirse aplicando para aquellos casos que se hubieren dado durante su vigencia, a menos que la nueva ley le fuere más favorable para los mismos hechos contemplados por la anterior (TEMPUS REGIT ACTUM).

Esto es particularmente, se contempla en el caso de legislación penal, pudiendo invocarse al respecto numerosos precedentes que en este sentido se han definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Más aun, en el campo de lo penal, situación con la que mantiene estrecha vinculación la *Ley de Responsabilidades* abrogada, por constituir lo que se ha dado llamar el *Derecho Penal Administrativo*, es de contemplarse el contenido de los artículos 56 y 57 del *Código Penal* vigente.

Estos numerales establecen que cuando entre la perpetración del delito y la sentencia irrevocable que sobre él se pronuncie, se promulgaren uno o más leyes que disminuyan la sanción establecida en otra ley vigente al cometerse el delito o la substituyan con otra menor, se aplicara la nueva ley; que cuando pronunciada una sentencia irrevocable

en que se hubiere impuesto una sanción corporal, se dictare una ley que, dejando subsistente la sanción señalada al delito, solo disminuya su duración, si el reo lo pudiere y se hallare en el caso de la nueva ley, se reducirá la sanción impuesta, en la misma proporción en que estén el mínimo de la señalada en la ley anterior y el de la señalada en la posterior; que cuando una ley quite a un hecho u omisión el carácter de delito que otra ley anterior le daba , se pondrá en absoluta libertad a los acusados a quienes se esté juzgando, y a los condenados que se hallen cumpliendo o vayan a cumplir sus condenas y cesarán de derecho todos los efectos que éstas y los procesos deberán producir en lo futuro.

Como se advierte, la propia legislación penal prevé circunstancias como las que ahora en forma totalmente equivocada se están interpretando por los impugnadores del contenido y objetivos de la nueva *Ley de Responsabilidades*.

En este sentido, debe enfatizarse que, en una interpretación a contrario sentido, se ve con toda claridad que la simple abrogación o derogación de una ley no le quita su eficacia ni su aplicación, pues esta debe aplicarse, en un principio de supervivencia legislativa, para los hechos que se hubieren efectuado bajo el amparo de la ley suprimida.

En la especie, la figura de "enriquecimiento inexplicable" establecida en la *Ley de Responsabilidades* abrogada de 1980, no desapareció del universo jurídico nacional, ni menos aún se suprimió se sanción ni se redujeron sus consecuencias, sino que por todo lo contrario, la figura se recogido en el *Código Penal* cuyas reformas entraron en vigor el 6 de enero del presente año, constituyéndose la posesión injustificada de bienes por parte de los funcionarios, no solo en una conducta sancionable con la entrega de dichos bienes a la Nación, sino con pena corporal y con sanción 'pecuniaria tanto en multa como en reparación del daño.

A este respecto, la legislación penal, ha sufrido reformas continuas, aumentando penalidades, actualizándose montos en lo referente a delitos patrimoniales, enriqueciendo los tipos y las sanciones, sin que esto haya querido decir nunca que los que obraron delictuosamente bajo la vigencia de la ley penal reformada, mientras fueren procesados, deberían quedar sin sanción.

Ni ha sucedido una situación así, ni menos puede suceder en lo que ahora respecta a la abrogada *Ley de Responsabilidades*, pues del hecho de que al entrar en vigor la nueva ley, no se hubieren aplicado las figuras jurídicas de la anterior, no quiere decir que ni puedan ni deban aplicarse, máxime que, se repite, por lo que toca específicamente a la figura del "enriquecimiento inexplicable", no sólo no desaparición ni se suprimió su sanción jurídica, sino que esta fue llevada al *Código Penal* como figura delictiva, severamente sancionada.

En este orden de ideas, y por lo que toca a este renglón, cabe puntualizar que la equivocada interpretación de la abrogación de la *Ley de Responsabilidades* de 1980, no puede llevar de ninguna manera a la conclusión pretendida por los articulistas en el sentido de que las acciones reprimidas por la citada *Ley de Responsabilidades* quedan en un margen de impunidad, y el nuevo orden jurídico pueda consistir en forma alguna un perdón o amnistía como indebidamente se le llama, a la situación que se analiza.

B) Se afirma que era necesario que un artículo transitorio de la ley estableciera que la abrogación *Ley de Responsabilidades* de 1980 debía seguirse aplicando, cuando menos por un año después de la vigencia de la nueva *Ley de Responsabilidades*.

Esta afirmación resulta infundada pues no encuentra apoyo legal, ni doctrinal ni menos aún jurisprudencial, bastando como simple refutación transcribir la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"LEY PENAL. Las leyes que rigen la materia penal, como las que rigen cualquiera otra rama del derecho, están en constante evolución; de ahí que sean innumerables los casos que, cometió un delito, antes de ser juzgado, venga alguna disposición legal a señalar una nueva sanción a ese delito o a fijar nuevas características al mismo. Si la nueva sanción es más grave, es inaplicable la nueva disposición legal, porque se aplicará retroactivamente en perjuicio legal, porque se aplicar retroactivamente en perjuicio del procesado. En todos estos casos en que la nueva ley señale nuevas sanciones más graves que las fijadas en la ley antigua, y

por tal motivo se aplica la ley vigente en la fecha en que se cometió el delito, se juzga de acuerdo con disposiciones legales que han quedado derogadas. Los fallos se apoyan en preceptos cuya vigencia ya no existe, y sin embargo, nadie ha pretendido sostener o alegra que tales fallos violen alguna garantía individual y aun cuando la práctica que se acostumbra seguir, es incluir alguna disposición transitoria en la nueva ley, que deje vigente la anterior para los casos pendientes de resolverse, no existe en realidad, como ineludible, la necesidad de que exista tal disposición transitoria, porque la Constitución solo exige que no se juzgué a ningún individuo sino de acuerdo con las leyes que estén vigentes en la fecha en que se llevó a cabo el acto criminal que amerita su procesamiento. La acción del poder público, para sancionar un acto delictuoso, nace en el momento mismo en que el hecho ilícito ha sido perpetrado. Esta acción no puede desaparecer por la simple circunstancia de haber sido reformada con posterioridad la ley que sancionaba en determinado modo, el delito cometido; por que la perpetración de cualquier acto criminal causa una perturbación social que es indispensable sancionar, y será absurdo suponer que los actos antisociales cometidos, tendrían que quedar impunes, en todos aquellos casos en que, después de perpetrados, por actos posteriores del legislador, que no tiene conexión alguna con el acto ilícito llevado a cabo con anterioridad ni con la facultad del Ministerio Publico para pedir su castigo, nacida a raíz de la comisión de ese acto, la disociación legal que lo rige, por las reformas introducidas, la considere con nuevas modalidades señaladas seguramente para regir casos futuros y de ninguna manera anteriores". (Tomo XCIV página 1438 del *Semanario Judicial de la Federación*).

Como se ve, la existencia de un transitorio como el que se alega no es necesaria para permitir en un cabal criterio de interpretación legal, que un ordenamiento, para el caso de tipo represivo, puede tener aplicación, aun cuando este hubiese sido abrogado o derogado.

Ya se ha dicho en otro apartado, que la abrogación y la derogación son hacia el futuro y nunca hacia el pasado, pero esta situación futura no puede entenderse en el sentido de que no puede aplicarse la ley, aun cuando no se hubiere iniciado su aplicación al entrar en vigor la nueva,

para aquellos casos o hechos que se hubieren efectuado o realizado durante la vigencia de la ley suprimida.

Esta es la naturaleza de la interpretación jurídica; este es el auténtico significado de la transformación de las leyes en el tiempo; cualquiera otra interpretación iría contra los principios básicos de la ciencia del derecho, y podría conducir a un caos jurídico, lo que no es admisible ni permisible, no solo en función de las nociones reguladoras de la interpretación del derecho, sino también dentro de un sano juicio y de elemental lógica.

Es cierto que en algunos casos se han insertado disposiciones transitorias en los ordenamientos abrogadores o derogadores, pero también lo es, que dichos transitorios aun cuando resulta de alguna conveniencia tal vez aclaratoria para los que no fueron peritos en derecho, no resultan de ninguna manera necesarias.

Nos remitimos en lo tocante a esta última afirmación, al contenido claro y definitivo del criterio sustentado por el Más Alto Tribunal de la República en la ejecutoria anteriormente transcrita.

C) Se ha dicho que a consecuencia de la abrogación de la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados* de 1980 y con respecto a la figura del enriquecimiento inexplicable, se ha concedido una amnistía y que por ende, ello se traduce en impunidad para quienes en el desempeño de sus funciones llevaron a cabo algún comportamiento que encuadro en la hipótesis de dicha figura, sobre todo si con relación al tipo de enriquecimiento ilícito actualmente en vigor, este no se puede aplicar a los que presuntivamente consumaron el ilícito antes de su vigencia (6 de enero de 1983), porque se violaría la garantía constitucional sobre la no retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna.

Sostener la inaplicabilidad de la *Ley de Responsabilidades* de 1980, es incorrecto, porque equivaldría a privar al Estado de perseguir y en su caso de sancionar a quienes han cometido un delito de tal naturaleza.

Si bien es cierto, que al entrar en vigor una nueva ley, de manera expresa o tácita se abroga la anterior, también lo es que este último no

puede desaparecer del mundo jurídico, porque daría lugar a un conflicto muy severo sobre la aplicación de leyes en el tiempo; es indudable que como un eslabón entre ambos ordenamientos surge " el derecho de transito", que permite fundamentalmente seguir aplicando la ley abrogada con respecto a hechos ocurridos durante su vigencia, con la consecuente protección a la propia sociedad.

La ultractividad y retroactividad, vocablos usualmente manejados en el derecho penal y que en su orden implican, la continuidad del imperio de una ley que dejo de tener vigencia, con relación a hechos que se producen después de haber concluido su fuerza obligatoria (ultractividad) y la aplicación de la ley con relación a acontecimientos ocurridos con anterioridad al inicio de su vigencia (retroactividad), no son los que permiten apoyar esta opinión, porque aun cuando se sostiene que la ley abrogada pueda seguir surtiendo sus efectos ello obedece a que los hechos que explican la necesidad de su aplicación, sucedieron durante su imperio y no después como se ha dicho en líneas anteriores. Es decir, en el caso, no se estaría ante ninguna de ambas instituciones jurídicas, pues ni se aplicaría la ley ultractivamente ni menos aun retroactivamente.

Más aun, la conducta sancionada en la figura del enriquecimiento inexplicable, si bien es cierto que no se encuadra en el concepto tradicional contemplado por el *Código Penal*, ni en sanciones ni en procedimiento, también lo es que dicha conducta se tipifica como figura específicamente en el *Código Penal*, (artículo 224), es decir, de enriquecimiento ilícito, conducta que en si viene siendo la misma, esto es, la posesión injustificada de bienes adquiridos durante el ejercicio de un cargo público; y siendo así las leyes de mayor gravedad, lo son la nueva *Ley de Responsabilidades* y la disposición correlativa del *Código Penal* reformado, las que no pueden ser aplicadas en virtud de que infringieran la garantía de la no retroactividad.

Pero con independencia de ello, si puede aplicarse la ley abrogada para aquellos casos que hubiesen surgido o se hubieren dado durante su vigencia, pues de otra manera, se caería en una impunidad que no corresponde al texto de la ley abolida ni al texto de las nuevas leyes

vigentes. (Recuérdese lo antes expuesto y el contenido de los citados artículos 56 y 57 del *Código Penal*).

Además, si los hechos se suscitaron durante la vigencia de una ley, y esta se aplica, aun cuando ya hubiere sido abolida, (abrogada o derogada), no se advierte que se infrinja en modo alguno la garantía constitucional mencionada, ni tampoco el principio de la exacta aplicación de la ley a que se contrae el artículo 14 de la Carta Magna.

En este apartado debe insistirse en lo ya expresado con anterioridad, recogiendo aún más el criterio del más Alto Tribunal de la República, en el sentido de que no es necesario que se emita una disposición transitoria que así lo disponga, para que pueda aplicarse, no obstante, su abrogación o derogación, una ley aplicable al caso y expedida con anterioridad a los hechos.

D) En las publicaciones que objetan los propósitos claros de la nueva *Ley de Responsabilidades*, tergiversan las manifestaciones hechas por el Procurador General de la República en su comparecencia ante la Cámara de Senadores efectuada el 27 de diciembre de 1982.

En efecto, aun cuando dicho alto funcionario habló de una especie de amnistía, sin embargo, no lo hizo refiriéndose a la nueva *Ley de Responsabilidades* que entró en vigor en 1 de enero del presente año, sino a la ley anterior de 1979 y que derogó la a su vez *Ley de Responsabilidades* de 1939.

La expresada *Ley de Responsabilidades* de 1939, en su artículo 18 establecía una serie de delitos oficiales, que ya no fueron contemplados en la ley de 1979, ni tampoco en el *Código Penal*, y consecuentemente el Procurador afirmó que al perderse ese artículo 18 "se ausentaron de nuestro derecho positivo, y por ende de nuestra facultad persecutoria, lo 72 tipos delictivos contenidos en igual número de fracciones que integraban aquel precepto".

Esta situación no coincide con la que ahora se comenta, pues el enriquecimiento inexplicable, como ya se ha dicho y se repite, como conducta de posesión injustificada de bienes de un funcionario, no solo no desapareció dados los términos de la nueva ley, sino que se recogió

como figura delictiva y se sanciona en forma expresa en el artículo 224 del *Código Penal* con una depurada técnica legislativa.

Por ende, es evidente que en el caso se está haciendo un mal uso de las declaraciones del Procurador General de la República , las que de ninguna manera afirmaron que la nueva ley constituía amnistía respecto, entre otras cosas, de la figura citada, pues en primer lugar se refería claramente a lo que sucedió entre las leyes de 1979 y de 1939, y por otra parte en su intervención hizo correctas manifestaciones jurídicas sobre el contenido y propósitos de la nueva *Ley de Responsabilidades* en correlación con los dispositivos del mismo *Código Penal*.

E) Sin perjuicio de los anteriores argumentos, que por sí solos desvirtúan las incorrectas imputaciones que se han hecho en notas periodísticas, cabe agregar los siguientes razonamientos que permiten concluir en el sentido de que no importa para el caso que la *Ley de Responsabilidades* de 1980 hubiese sido abrogada, pues la misma puede ser aplicada para los casos o situaciones que se encontraren comprendidos dentro de sus supuestos normativos y que se hubieren realizado durante su vigencia.

El artículo 14 de la Constitución, al consignar la garantía de loa exacta aplicación de la ley, previene que las personas beben ser juzgadas de conformidad a las leyes aplicables al caso y expedidas con anterioridad a los hechos.

Consecuentemente, si la conducta de que se trate se encuentra por una parte dentro de los supuestos normativos de la citada *Ley de Responsabilidades* de 1980, y si por otra, los catos que constituyen a dicha conducta indebida se actualizaron o realizaron durante la vigencia de la mencionada ley, esto es entre el 1 de enero de 1980 y el 1 de enero de 1983, cabe la aplicación de dicho ordenamiento legal sin que pueda sostenerse en forma valida, que se infrinja garantía constitucional alguna. pues la actuación de la autoridad al aplicar este ordenamiento deberá estimarse ajustada a derecho y dentro del imperativo constitucional de referencia.

Por las anteriores consideraciones, podemos sostener con apoyo en la correcta interpretación de la ley, en los criterios que constituyen

precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular, y en la vastísima doctrina que existe al respecto, que a pesar de haber sido abrogada la *Ley de Responsabilidades* de 1980, los efectos de esa abrogación son para los asuntos posteriores a la propia abrogación, y no para los anteriores, a los que pueda aplicárseles en función del principio de legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, la ley de que se trata sin que se infrinjan en modo alguno ni la propia ley ni principio alguno de nuestro orden jurídico.

Por ende, por conclusión, ni existe amnistía, ni ha desaparecido del orden jurídico la ley abrogada, ni la abrogación puede entenderse para hechos sucedidos antes de que esta fuere dictada, ni era necesario un artículo transitorio para el caso y, por tanto, las responsabilidades cometidas durante y la vigencia de la ley de referencia, pueden ser perseguidas y sancionadas; sin embargo, reparo del orden legal, al amparo de dicho ordenamiento.

En resumen, al ser aplicable la *Ley de Responsabilidades* de 1980, para los actos surgidos durante su vigencia, puede y debe aplicarse esta, ya fuere, de "motu proprio", por la Procuraduría General de la República, por denuncia efectuada por algún particular o dependencia, o inclusive, por denuncia formulada, en ejercicio de las facultades que legalmente le competen, por esta secretaría de la Contraloría General del Federación.

Atentamente

Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas

Director General Jurídico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

IV. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL NACIONAL MONTE DE PIEDAD

Julio 7 de 1983

Introducción. - I.- Aspectos políticos. - a) su fundación. – b) México independiente. - c) la reforma. – d) México contemporáneo. - II. Aspectos económicos. - a) capital fundacional. – b) cambios en su integración patrimonial. - c) finanzas. - d) control financiero. – III. Aspectos operativos. - IV.- Aspectos jurídicos. - V. Conclusiones

Introducción

Se ha cuestionado la naturaleza jurídica del Nacional Monte de Piedad, y se ha pretendido sostener la inaplicabilidad a dicha institución de las disposiciones legales relativas a las entidades que constituyen el Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal. De aquí que convenga precisar algunos aspectos del régimen jurídico de dicha institución, adminiculados a las singulares condiciones políticas, económicas y administrativas que confluyeron a su formación y que han determinado su existencia por más de dos siglos.

Es cierto que, examinada a la luz del derecho público actual, la estructura orgánica original del Nacional Monte de Piedad podría resultar algo distorsionada o aún equívoca, pero también lo es que como residuo fundacional de la Colonia ha conservado la identidad y unidad de su regulación, a través del cumplimiento continuo de finalidades sociales reconocidas como objeto de tutela por todos los regímenes jurídico-políticos siguientes a la Independencia. Es el Estado quien por resolución soberana dispuso, desde los albores del México

constitucional, el reconocimiento y subordinación de la institución al ordenamiento jurídico general.

Puede considerarse entonces que la condición de reconocimiento y por lo tanto de legitimidad de este ente fundacional ha sido la de su encuadramiento en el campo de las organizaciones de interés social, hasta su conversión en un sujeto de derecho público directamente regulado, subvencionado y dirigido por la Administración Pública Federal.

A este resultado debió conducir una larga y compleja serie de vicisitudes de la institución a la que los poderes encargados de regularla imprimieron modalidades, funciones y caracteres específicos compatibles con las atribuciones públicas de su momento.

Así, mientras que la *Cédula Real* de 2 de junio de 1774 expedida por Carlos III de España, que establece la institución a iniciativa de don Pedro Romero de Terreros, introduce en el gobierno de la institución una organización esencialmente pública, configurando su dirección con elementos de autoridad; por otra parte, un decreto del Congreso Federal de 9 de mayo de 1829 revela la íntima sujeción de la institución a la acción del Poder Federal cuando éste dispone los sueldos del personal del Nacional Monte de Piedad, aunado a otro semejante de fecha 6 de junio de 1836, que modifica la integración de la Junta Superior Directiva, substituyendo a las autoridades reales por representantes del gobierno, y facultando a la citada Junta para reformar y modificar los antiguos Estatutos del Monte; así también por decretos del presidente provisional de 20 de noviembre de 1841, de 16 de junio de 1849 y 31 de diciembre del mismo año, se confirieron a la institución funciones de depositaría judicial, caja de previsión social y emisión de billetes, y de depositaría de fondos de la Nación.

Ya en los inicios de este siglo, una resolución de la entonces Junta de Beneficencia Privada de 7 de febrero de 1922, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pretendió colmar el vacío del reconocimiento de la personalidad jurídica del Nacional Monte de Piedad, otorgándosele para el efecto de someterla al régimen de las entidades reguladas por la *Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y*

Territorios Federales, vigente en la época. Esta situación, como adelante se verá, no tiene otra justificación que la de inscribir al ordenamiento jurídico del Montepío a un régimen jurídico de mayor entidad, a fin de ubicarlo en el rango de las instituciones asistenciales privadas a efectos evidentemente de controlar su operación; pero ello no resulta más que una equiparación cuya lógica se ve contradicha por la sola apreciación de algunos elementos formativos de la institución (aportaciones del Gobierno Federal, la designación unilateral de los titulares de sus órganos de gobierno, etc.), que la sustraen al régimen aplicable a las entidades materia de la *Ley de Instituciones de Asistencia Privada.*

Pero, además, al margen de su significación en el campo de la administración gubernativa y de su proyección en la economía, el Nacional Monte de Piedad es también sujeto de actividades de interés social en el panorama orgánico de la Administración Institucional de la Federación. Entre las consecuencias que de tal afirmación se desprenden, y posiblemente no una de las menores, figura la exclusión de la institución del ordenamiento jurídico de las instituciones de asistencia privada, y, en consecuencia, en tanto parte integrante de la Administración Institucional Federal, su correlativa regulación por las leyes de la organización administrativa federal, opción tanto más aceptable por cuanto no se advierte alguna otra que pudiera regular en sus verdaderas dimensiones y finalidades al Nacional Monte de Piedad.

De acuerdo con lo antes expresado, se desarrollará la situación jurídica de la institución de conformidad con los siguientes apartados: I.- Aspectos políticos. - a) su fundación. –b) México independiente. - c) la reforma. - d) México contemporáneo. - II. Aspectos económicos. - a) capital fundacional. - b) cambios en su integración patrimonial. - c) finanzas. - d) control financiero. - III. Aspectos operativos. - IV.- Aspectos jurídicos. - V. Conclusiones

I.- Aspectos Políticos

A) Su Fundación

Como otras instituciones de la vida social anteriores al México Independiente (Municipios y Universidad Nacional, entre otras), el antiguo Monte de Piedad, obedeció a una actitud del poder público respecto de la satisfacción de intereses generales de un sector determinado de la sociedad.

La finalidad primordial de la institución, consistente en asistir a personas necesitadas de dinero a cambio de la celebración de un mutuo con garantía prendaria convenido con tasas de interés inferiores a las del mercado correspondiente, revela la presencia de un cierto número de individuos económicamente débiles cuyos intereses son atendidos por este organismo, en el cual y por ello mismo, está interesada la administración pública. Esto es verdad aun cuando en la época de formación del Monte de Piedad no existiera positivamente consagrada la división de Poderes ni la separación de sus funciones, pues, como adelante se verá, el absolutismo del Rey de España no impide que su intervención en la constitución del Monte de Piedad pueda y deba ser calificada materialmente como un acto de administración gubernativa tendiente a satisfacer las necesidades de un grupo social indeterminado. Así queda claramente fijado en la *Cédula Real* expedida el 2 de junio de 1774.

La valoración de los intereses generales que llevaba a cabo el poder real era a veces materia de pronunciamiento expreso, como se advierte por ejemplo en la *Cédula Imperial* de Carlos V, de 9 de octubre de 1541, estatuyendo: "Encargamos, mandamos a nuestros virreyes, audiencias y gobernadores, que con capacidad y cuidado provean que en todos los pueblos de españoles e indios de mis provincias y jurisdicciones se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y se ejercite la caridad cristiana".[1] Si se compara esta resolución y sus motivos con

[1]Citada por Mario de la Cueva en su obra *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, Porrúa, México, 1981, p. 7.

la que expresa más de dos siglos después Carlos III de España en la Cédula Real de 2 de junio de 1774, por la que se aprobó la constitución del entonces Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas, podrá deducirse la extraordinaria importancia que para el Gobierno de la Metrópoli española significaba la regulación de este tipo de instituciones al grado de intervenir directamente, por lo menos en lo que al Montepío se refiere, en la estructura de su organización y en la vigilancia de sus actividades.

El antecedente más remoto de los montepíos, segunda noticia el redactor de los Estatutos del Sacro y Real Monte de Piedad y Ánimas, se ubica en el año de 1450, cuando en la ciudad de Perugia, Italia, con limosnas de distintos devotos y las piadosas diligencias de un religioso de la Orden de Menores Observantes de San Francisco, se crea la primera fundación de esta especie, ejemplo que es seguido sucesivamente en varias ciudades de ese país, como Roma, Venecia, Saona y Génova, consecuencia del cada día mayor reconocimiento del público por las utilidades que representaban. Hacia 1702 se instituyó el Monte de Piedad en Madrid.

La creación del "Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas" de México, parte de la formal oferta de $300,000.00 que don Pedro Romero de Terreros hizo en el año de 1767 al Supremo Consejo de Indias a fin de establecer un Monte de Piedad en la Nueva España. No obstante, la empresa del fundador requirió que en 1771 reiterara su ofrecimiento por escrito, lo que originó que el entonces Virrey, Marqués de Croix Elevara la petición a su Gobierno en 1772 iniciándose el expediente respectivo que debió sortear varios trámites.

Sin embargo, fue hasta el día 2 de junio de 1774 que el Soberano, por Cédula Real, decretó la fundación del Sacro y Real Monte de Piedad y Ánimas de México. Los fondos aportados por Romero de Terreros para el fin señalado se encontraban en las cajas reales previamente a la fecha de la Cédula y fueron aplicados conforme al citado documento.

En el año de 1774, se encargó al en ese entonces Virrey, don Antonio María Bucareli y Ursúa cumplir con la ejecución de la *Cédula Real* aludida.

Con objeto de regular de manera precisa el funcionamiento y operación de la institución, el Rey de España, Carlos III, ordenó en el año de 1774 al Superintendente de la Real Aduana de México, don Miguel Páez de la Cadena que junto con el donante procediera a redactar en definitiva los Estatutos de la Fundación.

El 8 de julio de 1777 el Monarca resolvió aprobar los Estatutos o Constituciones del Sacro y Real Monte de Piedad y Ánimas redactadas por don Miguel Páez dela Cadena. El singular escrúpulo de Carlos III en las condiciones de aprobación de ese ente queda expuesto tanto en las modificaciones resueltas por él al texto original de los Estatutos como a la expresión del artículo 1.º del Capítulo II de ese ordenamiento en el sentido de que la donación hecha por el fundador tenía por consecuencia servir al Rey y bien público.

Por lo demás, desde el punto de vista de su constitución patrimonial, la aportación de recursos fue hecha por el monarca complementariamente a la aplicación de la suma donada al efecto por la iniciativa de don Pedro Romero de Terreros, según consigna en el artículo 1° del Capítulo II de los Estatutos.

Tal aportación fue hecha en este sentido: "Para casa y oficinas, la parte que señaló (el Rey) del Colegio de San Pedro y San Pablo que perteneció a los regulares extintos de la compañía por ser de capacidad para todo, y aún para viviendas de los empleados agregando la Capilla de la Advocación de la Purísima Concepción en que se pudieran celebrar los aniversarios y funciones de Estatutos".[2]

En cuanto a la estructura orgánica del Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas, de acuerdo con su ordenamiento estatutario original se depositó en la Junta Superior Directiva el órgano de su gobierno, contando entre otras facultades con las de representar al superior gobierno, designar a sus integrantes cuando hubiere vacantes y a los ministros que componen la Junta Particular Gubernativa y Económica, la que debía componerse de nueve miembros, de los cuales seis guardaban estrecha relación con el monarca, además de la aprobación, por éste, de

[2] El 25 de febrero de 1775 inicia sus operaciones el Saro y Real Monte de Piedad y Ánimas con la celebración de una misa en la que se cantó el *Te Deum* en la Capilla de la casa y a la que asistieron el Virrey, el Ayuntamiento de la ciudad y muchas otras personas prominentes.

los nombramientos de los miembros de la Junta, facultad extensiva a los de los miembros de la Junta Particular Gubernativa y Económica de la institución y del Director y Contador entre otros.

Se deduce de ello que el propósito del gobierno real no se agotaba en una mera relación de control formal entre el poder público y la institución, por una parte, debido a la aportación de los inmuebles ya referida y por otra, por cuanto a la facultad del rey de aprobar el nombramiento de los miembros de gobierno del Monte de Piedad, tanto en la Junta Superior como en la Particular, Gubernativa y Económica, lo que significaba que al gobierno del monarca correspondía la titularidad del gobierno relativo a la fundación. Aún más, esta titularidad quedaba manifestada en la integración de la Junta Superior Directiva, que regulada en el Capítulo III de los Estatutos, prevenía que el virrey de la Nueva España tendría calidad de Primer Vocal como representante de la autoridad real y con voto de calidad.

Los Estatutos contemplaban también la figura del Juez Conservador, cuya designación como segundo vocal recaía en el Decano de los oidores o ministros de la Real Audiencia de México en substitución del Virrey con funciones jurisdiccionales en controversias civiles o criminales que se dieran entre empleados y el Monte o de terceros, derivadas de empeños, desempeños, enajenaciones de propiedades o derechos de la fundación, etc.

Como cuarto Vocal de la Junta aparecía el Corregidor de México, a quien los Estatutos otorgaban facultades para conseguir que las necesidades del vecindario que representaba fueran satisfechas por la fundación.

Como sexto vocal, el Prior del Consulado tenía asignadas determinadas funciones de coordinación entre los demás miembros de la Junta "con la mira de que las disposiciones o acuerdos de la referida Junta, no se opongan a la representación o jurisdicciones de Dichos Vocales" (Artículo 1.º, Capítulo III de los Estatutos).

En fin, el director del Monte Pío y 9.º vocal de la Junta Superior Directiva era designado por ésta con la aprobación del Rey (Artículo 1.º, Capítulo III de los Estatutos).

Con esta estructura orgánica, y con su intensa dependencia respecto del poder real, la institución llega al régimen del Estado Constitucional Mexicano.

B) México Independiente

Durante el México Independiente, el Monte de Piedad fue objeto de reconocimiento y asimilación por los variados gobiernos de la época en función de la convergencia entre objetos y fines del establecimiento y las políticas sociales asumidas por el Estado.

El ya en ese entonces denominado Sacro y Nacional Monte de Piedad de Ánimas confirmó su carácter y función de un instrumento de gobierno al ser sustituido el monarca y sus delegados, en el ejército y titularidad de facultades para nombrar y conducir a la institución, por representantes del gobierno de la Nación, reemplazándose al Virrey que tenía el carácter de primer vocal por el oidor decano de la Real Audiencia y posteriormente por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Gobernación.

La evidencia de la intervención y asunción directiva del Estado en la fundación fue la *Ley del Congreso Federal* de 9 de mayo de 1829 que dispuso los sueldos de los empleados en el Montepío de Ánimas, y el deber del Gobierno de proponer las reformas pertinentes a los salarios basados en su ajuste quincenal de manera que los gastos por sueldos de la institución fuesen amortizables con los ingresos que obtuviera. Igual significación cobra el punto o base 3.º de la ley en cita al disponer la obligación de los empleados de auxiliarse mutuamente en sus labores cuando así lo exigiera el despacho de los negocios o el juicio del director.

En un decreto del Congreso General de 6 de junio de 1836 quedó patentizado el interés y voluntad del Estado para administrar y sujetar a su orden jurídico la dirección y administración del Monte de Piedad de Ánimas. Dicho ordenamiento jurídico dispuso una nueva integración de la Junta Superior Directiva, órgano supremo de gobierno de la institución, caracterizándose los miembros que la componían por sus

cualidades de representantes y dependientes del gobierno mexicano. Los vocales que la componían eran:

1. El secretario del Despacho de Relaciones.
2. El Provisor del Arzobispado de la Capital.
3. El Exconde de Regla, o primogénito de su descendencia.
4. El Gobernador de la Capital.
5. El Canónigo de la Iglesia metropolitana, nombrado por el gobierno.
6. El Alcalde Primero del Ayuntamiento o quien lo sustituyera, y
7. El Director del establecimiento.

Se encomendó a la nueva Junta reformar y modificar los antiguos Estatutos del Monte de Piedad para su posterior aprobación por el gobierno y congreso, sin perjuicio de su inmediata puesta en práctica provisional. Con lo anterior quedó plenamente confirmada la potestad gubernamental para dirigir a la institución.

Con el objeto de disminuir al público el monto de los intereses o limosnas que el Monte de Piedad habría de cobrar para los préstamos que concedía en los casos de que la garantía prendaria fueren alhajas y aumentar al propio tiempo los recursos de la institución, con fecha 20 de noviembre de 1841, el entonces presidente provisional Antonio López de Santa Anna, decretó que los depósitos de efectivo relativos a juicios que se ventilaren ante los tribunales y juzgados de la capital debían constituirse en el Montepío de Ánimas. El depositante tenía que cubrir por los servicios de custodia un 3% anual de la suma depositada sólo por el primer año. La finalidad de la medida era obvia, hacer más accesibles los servicios de la institución y aumentar sus recursos financieros, para mejorar el asistimiento al público.

El 1 de julio de 1849 comenzó a operar en el Sacro y Nacional Monte de Piedad de Ánimas una Caja de Ahorros en base al reglamento que el presidente de la República, Joaquín Herrera, aprobó el 14 de junio de 1849.

El origen de esta organización tenía por causa una insuficiencia de recursos para afrontar los gastos y compromisos de la institución, al

estimarse por su Director que aún una buena administración, —como la reducción en el número de misas diarias que se celebraban—, y una adecuada contabilidad y glosa de cuentas, a la manera que lo hacía el antiguo Tribunal de Cuentas no era suficiente para evitar la virtual quiebra del establecimiento, se planteó organizar una Caja de Ahorros con los siguientes fines:

a) Otorgar Recursos al Sacro y Nacional Monte de Piedad de Ánimas a fin de darle solvencia financiera y la oportunidad de desarrollo correlativo, opción de financiamiento prevista desde su creación.

b) Ayudar a las personas de escasos recursos a constituir algún ahorro, pues además de que se podía depositar cualquier cantidad, los depósitos mayores a $5.00, producían un interés que se capitalizaba. Los beneficios del sistema eran en esencia hacer productivos pequeños ahorros como fondo de previsión para necesidades o apuros futuros, o bien permitir al ahorrador formar un capital. No debe olvidarse el servicio de custodia que se brindaba a cualquier cantidad depositada que beneficiaba a los económicamente débiles.

En base a los presupuestos y fines apuntados, se decidió constituir y poner en operación la Caja de Ahorros conforme al siguiente procedimiento y reglas de operación que en lo substancial disponían:

1. La institución recibiría en depósito cualquier cantidad que se depositara, con tal que fuera mayor de un peso.
2. Los depósitos causarían un interés o provecho del 4% anual, susceptible de retiro los días 30 de junio o el 31 de diciembre de cada año., o bien se capitalizarían los saldos al 1.º de enero de cada año. Para efectos de computar los intereses se tomaban en cuenta el mes en que se hiciera el depósito y el retiro, como meses completos sin perjuicio del día que correspondiera.
3. Sólo generarían intereses los depósitos de $5.00 o mayores, despreciándose cantidades inferiores a un centavo.

4. En calidad de comprobante de los depósitos se expedirían billetes nominativos si la suma que ampararen fuese menor de $5.00, o al portador si la cantidad fuere o excediere de $5.00. Estos últimos billetes serían numerados y amortizables cuando se presentaren al cobro en la caja de ahorros.
5. Los retiros de cantidades depositadas se hacían a la vista si no excedían a los $1,000.00. Caso contrario, la entrega se haría en un lapso que nunca excedería a los quince días.
6. Para facilitar las operaciones se creó un departamento especial, integrado por el director, el contador, el tesorero y un escribiente meritorio. El horario para depósitos sería de las doce a las catorce horas de cualquier día hábil, y para cobro de billetes de las nueve a las doce horas.
7. Se estableció un sistema de contabilidad y revisión especial para evitar irregularidades.
8. Como garantía, los depositantes tenían el fondo de la propia Caja de Ahorros, y la totalidad de inmuebles, bienes diversos y derechos de la institución, que en calidad de garantía hipotecaria suscribieron la Junta Superior Directiva y el gobierno.

La creación y modalidades de operación de la Caja de Ahorros aludida, además de revelar una total dependencia y control del Monte de Piedad a través de su órgano supremo para con la administración, significó emplear los servicios de la institución para desarrollar una política concreta de interés social.

Otra muestra de la disposición que ejercía el gobierno sobre el Monte de Piedad, así como el Empleo de sus recursos para fines públicos y privados de la Administración, es la circular del 11 de diciembre de 1849 que ordenó el depósito en la Tesorería de la institución, de fondos de la hacienda pública, en tanto se emitía una resolución por el Congreso que determinara el destino de los recursos aludidos.

C) La Reforma

Organizado ya en sus aspectos esenciales, durante esta etapa de la vida pública el Monte de Piedad no fue objeto de la intensa regulación gubernativa del Estado que la había caracterizado con anterioridad. Conforme a su estructura, el Gobierno de la Nación continuó actuando por la institución a través de la Junta Superior Directiva.

Por decreto del 14 de septiembre de 1857 Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, intervino significativamente en la institución al prohibir las jubilaciones que conforme al artículo 24 capítulo II de los Estatutos del Sacro y Nacional Monte de Piedad, correspondían primero al Virrey y posteriormente al secretario del Despacho de Relaciones, en virtud de la modificación operada en cuanto al primer vocal de la Junta Superior Directiva.

A fin de salvaguardar los intereses del entonces denominado Monte de Piedad, el presidente Juárez expidió un acuerdo el 6 de diciembre de 1867, por virtud del cual sólo por sentencia judicial podían extraerse bienes dados en prenda a la institución, por lo que las autoridades administrativas debían abstenerse de dictar órdenes tendientes a la extracción de bienes y en el caso de que llegaren a dictar alguna resolución, ésta sería ineficaz.

El presidente de la República, con fecha 6 de diciembre de 1867 y en consideración al robo acaecido en la sucursal Núm. 4 de la institución el día 29 de septiembre de ese año, acordó mandar indemnizar de manera extraordinaria a los afectados por el hurto, debiendo tomarse del fondo del Monte los recursos necesarios para restituir el 50% del valor de la boleta, cantidad que aunada a la prestada al pignorante, contemplaba el valor del avalúo de la prenda, fijándose a partir de la fecha de la convocatoria un plazo de dos meses para que recibieran la indemnización que correspondiere.

Un cambio más sufrió la integración de la Junta Superior Directiva a partir del 17 de octubre de 1868, cuando por una orden del presidente de la República, don Benito Juárez, dejó de citarse a las sesiones a los representantes eclesiásticos.

D) México Contemporáneo

En abril de 1884, el ya denominado Nacional Monte de Piedad padeció una crisis financiera, lo que provocó una afluencia excesiva a las oficinas federales de los billetes emitidos por la Caja de Ahorros. Para controlas esa desmedida circulación y su concentración, que implicaba descapitalizar a la fundación al hacerlos efectivos, el presidente de la República, con fecha 1° de mayo de 1884, dictó un acuerdo que limitaba la aceptación de los billetes para hacer pago tan sólo del 20% de adeudos por impuestos ante las Oficinas Federales de Hacienda.

Formalmente se reconoció a la institución personalidad jurídica y patrimonio propio hasta el día 7 de febrero de 1922, atribuyéndosele además el carácter de privada por la entonces Junta de Beneficencia Privada, compuesta de siete miembros nombrados por el Ejecutivo, según disponía el Artículo 55 de la *Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales* del 23 de agosto de 1904, con vigencia en ese entonces.

Siguen al cambio formal aludido los Estatutos del Nacional Monte de Piedad aprobadas por la Junta de Beneficencia Privada el 18 de noviembre de 1927, que al substituir a aquellos que habían regido a la institución por siglo y medio, extinguieron a la Junta Superior Directiva y a la Junta Particular Gubernativa y Económica, quedando como órgano supremo de gobierno el Patronato, cuyos integrantes serían nombrados y removidos de acuerdo con lo prescrito por la *Ley de Beneficencia Privada* en vigor (Artículo 11 de los Estatutos).

En estas reformas se advierten las facultades del Ejecutivo para designar a los miembros del Patronato del Nacional Monte de Piedad, particularmente de lo dispuesto en los artículos 116 y 166 de *la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales* del 26 de enero de 1926, pues ante la muerte del fundador y la falta de personas designadas en las bases constitutivas por el mismo fundador para fungir como patronos, se actualiza la hipótesis de la fracción III del numeral primeramente citado y por ende es la Junta de Beneficencia Privada a quien corresponde, con aprobación de la Secretaría de Gobernación

nombrar a los miembros del Patronato. Esta Junta se componía de siete personas nombradas por el Ejecutivo Federal, que disfrutaban de la remuneración que señalara el Presupuesto de Egresos (artículo 166 de la *Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales* del 26 de enero de 1926).

El Patronato del Nacional Monte de Piedad es actualmente el órgano supremo de la institución según lo dispone el artículo 8° de sus Estatutos del año de 1981 y sus integrantes son designados por la Junta de Asistencia Privada al tenor de lo preceptuado por el artículo 16 de los Estatutos aludidos. Tiene esta última el carácter de órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 fracción VIII del Reglamento Interior de la Dependencia citada. En lo dicho encuentra su apoyo la afirmación que el Estado Federal tiene el pleno control de gobierno del Nacional Monte de Piedad.

Además, el carácter de organismo público que corresponde al Nacional Monte de Piedad, lo ratificó la *Ley de Beneficencia Privada* del 23 de mayo de 1933 al regular el Fondo de Distribución de Riesgos, tendiente a evitar el desequilibrio económico que en una institución de beneficencia privada pudiera sobrevenir, cuyo manejo correspondía a la Junta de Beneficencia Privada a través del Departamento Bancario del Nacional Monte de Piedad como custodio de los depósitos correspondientes, exigiéndose a los patronos de la institución que previo al pago de cheques a instituciones, debían cerciorarse y exigir un oficio que debía emitir la Junta, constituyendo el desacato causal de responsabilidad y remoción.

No se reduce a lo anterior la intervención y tutela de la Administración, pues a guisa de ejemplo, a fines del año de 1980 el entonces presidente de la República acordó en favor del Nacional Monte de Piedad, tomando en cuenta su difícil situación financiera, una importante ayuda económica, la liquidación con recursos fiscales al 40% del personal del organismo, la formación de un Comité de Vigilancia, encargado de asegurar el cumplimiento de las medidas adoptadas y observar estrechamente la evolución del organismo, así

como reestructurar administrativamente a la institución, revisando y modificando el contrato colectivo.

II. Aspectos Económicos

A) Capital Fundacional

Desde el punto de vista de su constitución patrimonial, la aportación de recursos fue hecha por el Rey aplicando la suma donada por el fundador, lo que se confirma por el artículo 1° del capítulo II de los Estatutos al afirmar que: "Ha sido primitivo y único fondo del Monto la cantidad de $300,000.00 que don Pedro Romero de Terreros ha franqueado voluntariamente a fin de que Su Majestad se designase emplearlos en aquel objeto, cumpliéndolo como fundación de expreso Real Patronato, según se declara en la Cédula que con fecha 2 de junio de 1774 se halla al principio de los presentes Estatutos". Sin embargo, la decisión del monarca de aportar a la institución a nombre propio los medios materiales y jurídicos necesarios para que el capital fundacional fuera aplicado conforme las finalidades de la organización, le llevó a ceder a ésta una parte del Colegio de San Pedro y San Pablo y la Capilla de la Advocación de la Purísima Concepción. Bienes de propiedad real desde el 2 de septiembre de 1773.

Estos bienes, en la época en que fueron cedidos, pertenecían a la Corona de España conocidos por temporalidades como consecuencia de la Bula del 21 de julio de 1773 en que el Papa Clemente XIV extinguió las comunidades de jesuitas, de lo que se puede afirmar que la disposición que hizo el Rey, quien además presidía la Junta de Temporalidades, fue a título de dueño de los inmuebles. Sin embargo, Fernando VII al restablecer la Compañía de Jesús, ordena que los edificios sean devueltos a los religiosos, circunstancia que perdura hasta el 17 de agosto de 1820 en que las Cortes Españolas suprimen de nueva cuenta las comunidades de jesuitas, instruyéndose al Virrey Don. Juan Ruiz de Apodaca para que recobrara los inmuebles.

B) Cambios en su integración patrimonial

El 18 de noviembre de 1836 la Junta Superior Directiva aprobó la adquisición a favor del Monte de Piedad, de las fincas en que aquél se encontraba ubicado, lo cual vino a significar una consolidación formal al patrimonio de la institución.

C) Finanzas

El Monte de Piedad tuvo desde su origen variados medios a fin de hacerse de recursos que posibilitaran su existencia y solvencia. Así, tenía capacidad para recibir legados y donaciones, limosnas voluntarias a cargo de los pignorantes, limosnas extraordinarias de carácter secreto y depósitos confidenciales de bienes.

Los instrumentos de financiamiento aludidos resultaron insuficientes para cubrir los gastos de operación y desfalcos de que fue objeto el Monte en los años de 1779 y 1803, pues a guisa de ejemplo hacia 1809, restaban del fondo original tan solo $199,852.05 reales. A la muerte de don Pedro Romero de Terreros, acaecida el 17 de noviembre de 1781, se prevén medidas tendientes a sanear la economía del organismo, destacando la fijación de una tasa de interés por los préstamos con vigencia a partir del 11 de octubre de 1782, servicio que hasta antes de esa fecha había sido gratuito.

Estas medidas fueron superadas y complementadas durante el México Independiente al acordar el presidente Santa Anna, que los depósitos judiciales y fianzas otorgadas por los editores de periódicos se exhibieran ante la fundación. Igual suerte corrieron los fondos obtenidos de una suscripción para socorrer heridos con motivo de la guerra y sitio de Puebla; así como los depósitos provenientes de las Convenciones Francesas y Españolas.

Por otra parte, un reglamento expedido el 14 de junio de 1849 por el presidente de la República, estableció en el Sacro y Nacional Monte de

Piedad y de Ánimas una Caja de Ahorros cuyos ingresos y depósitos se destinaron a aumentar el capital de trabajo del Monte.

Debe señalarse asimismo que en el propio Reglamento se confiere a la institución la facultad de emitir billetes representativos de las sumas depositadas en la Caja de Ahorros, y que los billetes de una denominación superior a cinco pesos, librados al portador, circularon conforme a su naturaleza de títulos crediticios hasta el 1 de mayo de 1884, en que por acuerdo presidencial de esa fecha se restringió su aceptación en virtud de una crisis financiera de la fundación, condicionando su valor liberatorio hasta el 20$ en el pago de impuestos.

En materia financiera, hacia 1782 las limosnas del público, que en realidad representaban el pago de los intereses del mutuo, fueron declaradas obligatorias, en tanto que un decreto presidencial de 4 de enero de 1842 previno las medidas para reducir la limosna o intereses a una cuartilla en peso, disponiéndose, correlativamente, que los depósitos judiciales obligatoriamente constituidos ante el propio Monte de Piedad generarían un pequeño cargo a los depositantes a razón de 0.25 cts. Por cada $100.00 mensualmente durante el primer año.

Hace apenas tres años, el Gobierno Federal dispuso en favor de la institución una apertura de crédito por $700´000,000.00, así como la venta de inmuebles en un monto estimado de $200´000,000.00 para incorporarse al circulante de la institución.

D) Control Financiero

En cuanto a la vigilancia y control financieros de la institución por parte del Gobierno, Comenzaron desde su creación, a través de facultarse a la Junta Superior Directiva y Contador de la institución, designado por la Junta con aprobación del Rey, a fin de garantizar la salud financiera y operativa del establecimiento (Artículos 12, 13 y 14 del Capítulo III de los Estatutos y 1° del Capítulo IX del mismo ordenamiento). Esta misma facultad de control y vigilancia de los fondos de la institución aparece luego confiada al Patronato del Monte de Piedad, órgano colegiado

que vino a substituir a la Junta Superior Directiva según las reformas decretadas por la Junta de Beneficencia Privada en el año de 1926.

A la fecha, según las reformas estatutarias aprobadas por la Junta de Asistencia Privada el día 10 de diciembre de 1981, las funciones de control y vigilancia financieras se reparten entre el Patronato, el Director General y la Unidad de Contraloría, en adición a la vigilancia y control que por el ejecutivo Federal ejerce la Junta de Asistencia Privada, esta última que, como se ha dicho, forma parte integrante del Gobierno Federal, por constituir un organismo desconcentrado de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en los Términos del Reglamento interior de dicha Secretaría.

III. Aspectos Operativos

Siguiendo los lineamientos orgánicos de la institución y su directa conexión con la intervención del poder público que en diferentes etapas de la historia ha regulado sus estructuras y operación, pueden señalarse como aspectos relevantes de este proceso, los siguientes:

Conforme a sus Estatutos originarios, la organización de la institución se constituyó dentro del género de la colegialidad, según el siguiente cuadro:

> A) Junta Superior Directiva. Era el órgano superior del gobierno, decisión y control de la institución, estaba encargada de nombrar provisionalmente a sus miembros y demás ministros e interventores con la aprobación real, concedía licencias y jubilaciones, pudiendo mandar arrestar y suspender a empleados de sus cargos; en resumen, era la representación directa del Rey.
>
> B) Juez Conservador. Era el oidor decano de la Real Audiencia que substituía al Virrey en sus ausencias. Le interpretaba el destino que habría de darse a herencias, legados o limosnas no específicas. En general, debía tender a ampliar las ventajas, procurar fomentos y evitar actos que afectaran al Monte.

En otro aspecto, fungía como árbitro o juez en conflictos civiles o criminales que se dieran entre la institución y sus empleados, o bien en disputas internas de los dependientes. También era de su incumbencia el conocer de los litigios derivados de empeños, desempeños y en general, de cualquier derecho o prerrogativa que fuere de la titularidad de la fundación, incluyendo los depósitos confidenciales de dinero que la entidad custodiaba.

Sus funciones comprendían el cumplimiento de sentencias en la institución dictadas por otros fueros, destacando las que tuvieran por objeto efectos empeñados, así como emitir certificaciones y conceder permisos para la práctica de diligencias en la entidad. En lo relativo al ámbito del personal, podía arrestar a los ministros del Monte y suspender a subalternos, así como prorrogar licencias, hasta por mes y medio, de las concedidas por la Junta Superior Directiva. Era de su conocimiento también la solución de incidentes surgidos entre empleados y la Junta Particular Gubernativa y Económica o el director. En fin, era el titular de un fuero especial del Monte de Piedad con funciones de una muy amplia cobertura.

En el año de 1813 el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia del 9 de octubre de 1812, expedido como consecuencia de la promulgación de la Constitución por las Cortes de Cádiz, de febrero del mismo año, desapareció el fuero del Juzgado Conservador instituido por los Estatutos. Esta circunstancia determinó que los negocios contenciosos pasaran a los Jueces de Primera Instancia. Debe señalarse además que las modificaciones ordenadas por dicho reglamento, al afectar directamente la composición de la entonces Cancillería y Real Audiencia de México, influyeron en la organización del Montepío toda vez que la presidencia de la audiencia fue retirada al Virrey para depositarse en un Regente.

C) Junta Particular Gubernativa y Económica. Este órgano era el encargado de administrar y coordinar a los interventores de mayor relevancia en la institución, independientemente de constituir un consejo de acción que conjuntaba la acción de funcionarios y ministros, facilitando y procurando una acción armónica.

D) Director: A este ministro, que tenía el carácter de vocal en la Junta Superior Directiva y presidente de la Junta Particular Gubernativa y Económica, como principal atribución le correspondía la administración ejecutiva de la institución con delegaciones importantes de gestiones que por su conducto realizada la Junta Superior Directiva. En síntesis, era el administrador de la fundación y ejecutor de los designios y políticas reales.

A título enunciativo, eran funcionarios de la fundación: el secretario; el contador; el tesorero; y otros dependientes.

La ley del 6 de junio de 1836 es en todo caso la referencia propiamente de la "Estatización" formal y definitiva de la institución, en virtud de la substitución de los órganos y facultades que habían sido ejercicio del poder real, por órganos del Gobierno Constitucional Mexicano.

Ahora bien, de la comparación de ambas estructuras se advierte la similitud funcional de sus órganos, situación que en todo caso se explica por la identidad de sus finalidades, que al mismo tiempo opera como base de su reconocimiento por el nuevo orden constitucional.

En efecto, en tanto que la Dirección de la institución queda residenciada en la Junta Superior Directiva, las funciones de ejecución corresponderán a la Junta Particular Gubernativa y Económica y al director, auxiliados en los aspectos de control y vigilancia por el propio director y el Contador (artículos 1 al 28 del capítulo III y capítulos V y VI de los Estatutos).

Por más de siglo y medio este panorama orgánico de la institución se conservó sin alteraciones esenciales, y no fue sino hasta el 28 de enero de 1926, en que la Junta de Beneficencia Privada dependiente en aquella época de la Secretaría de Gobernación, aprobó los nuevos Estatutos de la fundación suprimiendo las Juntas Superior Directiva y Particular Gubernativa y Económica y substituyéndolas por un Patronato que en lo sucesivo se encargaría de asumir la dirección de la institución (artículo 11). Así también, el control y vigilancia de la operación del Montepío fueron confiados a la Junta de Beneficencia Privada según la ley respectiva, publicada en el *Diario Oficial* del 28 de enero de 1926. (Artículo 172).

El 25 de septiembre de 1964 la Junta de Asistencia Privada aprobó una nueva modificación a los Estatutos que en síntesis pueden enumerarse como sigue:

El órgano directivo superior se formó por una Junta Patronal Compuesta por un presidente, un Revisor y un secretario; de dicho órgano dependía un Gerente General de la Rama Prendaria; un jefe de la Rama de Servicio Social y un Gerente de la Rama Bancaria. (Artículos 12, 15 y 20 de los Estatutos).

Cada una de las ramas contaba con secciones de contraloría y auditoría interna, que quedaban subordinadas al control de Patronato Revisor. En cuanto al control externo, éste se ejercía por la Junta de Asistencia Privada según lo dispuso la vigente *Ley de Instituciones de Asistencia Privada* para el Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de enero de 1943 en vigor a partir del mismo día. (Artículo 83).

El Banco Nacional Monte de Piedad que fue la evolución y consecuencia de la Caja de Ahorros de la fundación, desaparece como tal en 1974, al sufrir una transformación que

lo convierte en Banco Nacional Urbano. Mario Bauche García Diego en su obra *Operaciones Bancarias*, dice que: "Desafortunadamente, por acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de 28 de octubre de 1974, la Secretaría de Hacienda otorgó su consentimiento para que el Banco Nacional Monte de Piedad cambiara su denominación a Banco Nacional Urbano, S.A., modificando la concesión respectiva para que opere como institución nacional de crédito en los ramos de depósito, ahorro con emisión de estampillas y bonos de ahorro y fideicomiso, con un capital de cien millones de pesos. Digo que desafortunadamente se le cambió de nombre, porque el vocablo 'urbano' no tiene ninguna significación especial y en cambio se rompió con la tradición de doscientos años de ser llamado 'Monte de Piedad'".

En el año de 1975 y concretamente el día 22 de julio fueron aprobados por la Junta de Asistencia Privada, nuevos Estatutos que rigieron por poco más de seis años al Nacional Monte de Piedad, comenzando su vigencia el día 23 siguiente. Este nuevo ordenamiento no afectó en lo substancial a la estructura corporativa y funciones de la institución.

Sin embargo, como modificaciones se advierte en lo tocante a las ramas de operación, que desaparece la bancaria y se crean la administrativa, así como las Direcciones de Auditoría y Jurídica. En lo relativo a la Junta Patronal, los Estatutos del año de 1964, se designaron dos patronos vocales más, configurándose por tanto con cinco miembros. En diciembre 10 de 1981 la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal aprobó nuevos Estatutos del Nacional Monte de Piedad. Estructuralmente quedó conformada la institución de la siguiente manera:

A) Patronato. Compuesto de cinco patronos: presidente, Revisor, secretario y dos Vocales, órgano supremo de gobierno de la fundación, correspondiendo la designación de sus miembros a la Junta de Asistencia Privada.

B) Director General. Nombrado por el Patronato, tiene encomendada la ejecución de los acuerdos dictados por éste, además de constituir el administrador de la fundación con la única reserva de no poder enajenar bienes, pero con facultades bastantes para el cabal desempeño de sus atribuciones. De entre sus atribuciones destaca la de designar a sus dependientes además de instruir y dirigir las funciones que a éstos corresponden

La fundación tiene las direcciones siguientes:

1. Dirección Prendaria
2. Dirección de Mercadotecnia
3. Dirección de Finanzas
4. Dirección Administrativa
5. Dirección Jurídica
6. Dirección de Asistencia Privada

Son auxiliares de las Direcciones, las Unidades Administrativas de: a) Contraloría; b) Relaciones Públicas; c) Divulgación; y d) Administración, Programación y Evaluación

Desde el punto de vista operativo, el horario de despacho al público del Montepío fue modificado en el año de 1828 por acuerdo del Gobierno Federal, señalándose de las 8:30 a las 15:00 horas, en tanto que con antelación al 18 de marzo del año citado el correspondiente horario era de 8:00 a 12:00 y de 15:00 a 17:00 horas.

Los días en que podían empeñarse y desempeñarse efectos fueron también objeto de regulación por el Gobierno Mexicano, pues con fecha 23 de septiembre de 1836 se dictó un acuerdo, señalando que los empeños y desempeños se podrían llevar a cabo diariamente, los primeros de nueve a doce horas, en tanto que los segundos de doce a quince horas. Con antelación al acuerdo de referencia los empeños podrían practicarse sólo los días lunes, miércoles, viernes y sábado; y los desempeños los martes y jueves.

Las sesiones que debía realizar la Junta Superior Directiva hasta el 19 de junio de 1851 eran anuales y sólo en casos excepcionales se

realizarían sesiones extraordinarias. En la fecha aludida un acuerdo gubernativo dispuso que en lo sucesivo se celebrarían cuatro sesiones ordinarias los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año modificándose así el artículo 7 del capítulo III de los Estatutos de la fundación de 1777.

El Congreso, con fecha 9 de mayo de 1829, emitió un decreto que modificó los sueldos de los empleados en la institución, estableciendo la cooperación que debía existir entre empleados, por lo que éstos debían auxiliarse mutuamente cuando así lo exigiera el despacho de los asuntos a juicio del director.

Destacando siempre la política de prestar un servicio social al público, y a efecto de mejorar la eficiencia del ya conocido como Nacional Monte de Piedad, con fecha 22 de enero de 1877, el entonces presidente de la República Manuel M. González aprobó las bases para establecer 4 sucursales de la institución en esta capital.

Cabe mencionar que en ese entonces la fundación padecía una difícil situación pecuniaria, ya que su capital circulante se encontraba en giro, pero no obstante ello, atendiendo a la importante función social que significaba mejorar la eficiencia institucional se acordó la creación de las sucursales de referencia, con la condición de tener un carácter provisional, pues de no resultar costeables debían liquidarse.

La función de las sucursales sustancialmente era conceder préstamos sobre prendas con valor de 12 centavos hasta $10.00 y por el plazo de ocho meses, señalándose en el punto cuarto de las bases aludidas, el interés que se cobraría. También se señalan en el documento constitutivo el personal que atendería las sucursales, que los inmuebles se arrendarían para economizar y los horarios de atención al público, apoyándose la regulación en el Reglamento para las Casas de Empeño del 22 de julio 1871, expedido por el Gobernador de la Capital.

IV.- Aspectos Jurídicos

Durante el México Independiente y hasta la fecha, el Estado ha reconocido algunas veces de manera tácita y otras de manera expresa el carácter de Monte de Piedad como institución pública.

No ha existido ordenamiento que altere la estructura y fines de la fundación de manera significativa. En sus más recientes Estatutos, que datan del año de 1981, su artículo 1.º dispone que: "El Nacional Monte de Piedad, fundado el 25 de febrero de 1775 por don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, es una Institución de Asistencia Privada, con personalidad jurídica y patrimonio propio".

Ahora bien, el calificativo de "institución de asistencia privada", aplicado al Nacional Monte de Piedad, obedece entre otras causas a la circunstancia de que no ha existido algún ordenamiento especial que tenga por objeto regular las instituciones públicas de asistencia o fundaciones públicas. En esa perspectiva, por equiparación se ha pretendido asimilar al Monte de Piedad a los objetos de regulación de la *Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales*, promulgada por el presidente Porfirio Díaz el día 7 de noviembre de 1899 y demás ordenamientos que la sucedieron hasta llegar a la vigente *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal* del 31 de diciembre de 1942 con sus correspondientes reformas. En las diversas leyes de beneficencia hasta la última de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, se han previsto reiteradamente como supuestos esenciales que deben reunir las instituciones materia de su regulación, los siguientes:

A) La aportación para la realización de sus fines siempre serán bienes de propiedad particular.

B) El Estado se encuentra impedido para administrar y ocupar los bienes de las instituciones.

C) Se constituyen por un acto de particulares y éstos sientan los Estatutos de la institución.

La Junta de Beneficencia, ahora de Asistencia Privada, tan sólo aprueba y autoriza a través de un acto condición la constitución obra de los particulares, teniendo éstos un amplio campo para fijar las condiciones y fines de la entidad.

D) El fundador de la institución nombra al patrón o miembros del patronato y dispone los términos de su sucesión dentro del mismo,

solamente en el caso de que la o las personas designadas resulten estar incapacitadas, la Junta de Asistencia Privada hace la designación, facultad ésta de carácter excepcional.

E) Como las instituciones asistenciales son de utilidad pública gozan de ciertos privilegios tendientes a fomentar y apoyar sus fines y funciones de interés social. Correlativamente se prevé un control tendiente a vigilar e inspeccionar el cumplimiento de sus fines, así como evitar desviaciones de recursos contrarias al fin de la entidad, control que no implica intervención o dirección del poder público en la misma.

Las actividades que desarrollan las instituciones de asistencia privada se asemejan a las de un particular y por lo tanto la intervención del Estado consiste sólo en autorizar y vigilar que se lleven a cabo sus funciones —que, si bien no son de servicio público propiamente dicho, sí manifiestan un grado de interés social—.

Los supuestos legales mencionados no se surten en el caso del Nacional Monte de Piedad, ya que: 1) los recursos aportados al constituirse no eran totalmente privados, ya que el Rey de España dispuso el uso de bienes públicos para constituir el patrimonio de la fundación, conjuntamente con la suma donada por el fundador; 2) la Junta de Asistencia Privada, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia según lo previene el artículo 46 fracción VIII del Reglamento Interior de la dependencia aludida, es quien exclusivamente designa a los miembros del patronato del Nacional Monte de Piedad; 3) su constitución obedeció a un decreto del Rey de España por iniciativa de un particular; y 4) el régimen legal a que está sometida actualmente la institución deriva del interés que el Gobierno Federal tiene en su subsistencia por la utilidad social que reporta, circunstancia que motivó en especial, como ya se dijo, que en el año de 1980 recibiera de aquél un subsidio por $700´000,000.00 ordenándose complementariamente la formación de un comité de vigilancia para asegurar la efectividad y provecho de la aportación, así como garantizar el fomento y desarrollo de la entidad. Todo esto implica que la Administración Pública ha valorado y hecho propio la finalidad de la institución.

Confirma el reconocimiento del origen público y función de interés social de la institución la circunstancia de que la *Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales* del 23 de mayo de 1933 reguló un Fondo de Distribución de Riesgos, cuyo manejo correspondía a la Junta de Beneficencia Privada a través del Departamento Bancario del Nacional Monte de Piedad, que custodió los depósitos correspondientes, lo cual revela la existencia de la intervención controlativa del Estado disponiendo de la organización del Monte para la realización de funciones.

De lo dicho hasta ahora se puede advertir la falta de adecuación entre los supuestos que regulan las leyes especiales que reglamentan las instituciones de asistencia y beneficencia privada y las características especiales que reviste el Nacional Monte de Piedad, por lo que la regulación de éste por las leyes referidas resulta una incongruencia entre el objeto de dichas normas y los fines y estructura de aquél. En efecto, la Administración Pública institucional se integra por entes secundarios caracterizados por: a) Ser personas jurídicas públicas; b) Tener capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones; c) sometidas a relaciones de tutela administrativa y no de jerarquía.

Constituyen entre otras entidades a la administración institucional o descentralizada, los entes fundacionales de derecho público o entidades de base fundacional. Es característica de éstos la relevancia de su universalidad patrimonial, afectada a satisfacer intereses sociales y servicios asistenciales generales, otorgándoles el orden jurídico una personalidad jurídica para realizar sus fines. Ramón Martín Mateo, en su *Manual de Derecho Administrativo*, señala que: "La fundación es la personificación de un patrimonio para fines concretos, en nuestro caso de carácter público. El substrato de ellas, como se ve, no son las personas, sino los bienes que se adscriben a un fin".

Por lo demás, conviene distinguir, al menos en principio, la actividad del Nacional Monte de Piedad del servicio público en sentido estricto y de las actividades asistenciales públicas o privadas.

Ante la cambiante concepción de los valores del interés social o utilidad pública para los efectos de su protección o desarrollo por la

administración pública, las funciones del Nacional Monte de Piedad se diferencian de las de los servicios públicos administrativos comerciales e industriales, por una parte, y de las de asistencia pública y privada por la otra. La elucidación de estas distinciones llevaría lejos de los propósitos de este estudio. Basta señalar sin embargo, que en relación con el concepto más o menos generalizado del servicio público, ya administrativo o comercial o industrial, la actividad del Nacional Monte de Piedad escapa a los elementos que integran dichos conceptos, siendo suficiente considerar que los usuarios de tales servicios, cuando son de orden administrativo, reciben una contraprestación técnica a cambio del pago de una tarifa, o de un precio si son de índole comercial o industrial, circunstancia que no puede acontecer en el caso de la institución que se comenta, en que la contraprestación típica es una suma de dinero, misma que jamás podría, por sí misma, ser objeto de una relación jurídica de servicio público. Además, la posibilidad de gratuidad del servicio público, o la declaración legal de su obligatoriedad ubican fuera de su concepto al Monte de Piedad, en que la relación jurídica de fondo con sus beneficiarios es siempre onerosa, por revestir esa calidad el mutuo con garantía materia de la misma.

En relación con las nociones de asistencia pública o privada, de manera aún no del todo convenida llamase a los servicios asistenciales también de interés social. Conforme a la naturaleza de los ordenamientos que los organizan, su actividad constituye o debe constituir una prestación unilateral y gratuita de bienes o servicios, sobre la base de una calificación especial de los sujetos beneficiados de los mismos, es decir, su Estado de "pobreza", de "orfandad", de "enfermedad", etc., calificación que, como en otra parte se ha dicho, es indiferente al perfeccionamiento del mutuo con garantía prendaria que constituye la vía fundamental de expresión de la actividad del Nacional Monte de Piedad.

Además, la prestación que tanto en las organizaciones de asistencia pública como las de asistencia privada se forma por bienes o servicios inmediatamente destinados a satisfacer las necesidades de sus beneficiarios (habitación temporal, alimentos, vestido, medicinas, etc.) no ocurre en el caso del Montepío, cuyas prestaciones, de acuerdo con

sus propios Estatutos, consisten en una suma de dinero y su restitución, objeto del mutuo respectivo.

Ahora bien, considerando las singularidades históricas y sociales de la institución conforme a lo ya expuesto y demostrado también que en el caso especial del Nacional Monte de Piedad aquellas bastan para ubicarlo fuera de los ordenamientos de otros montepíos de carácter privado, así como de los relativos a organizaciones asistenciales públicas o privadas o de servicios públicos y administrativos, comerciales o industriales, procede analizar la naturaleza jurídica del Nacional Monte de Piedad a la luz del derecho público actual, a efecto de acreditar:

A) Su calidad de sujeto de la Administración Pública Paraestatal Federal.

B) Que el régimen de las relaciones jurídicas y económicas entre la institución y el gobierno federal se regula por las disposiciones jurídicas de la organización de la Administración Pública Federal; y

C) Que, en consecuencia, la integridad patrimonial y financiera de la institución, el cumplimiento de sus finalidades y el control de su operación, corresponden de pleno derecho a la Administración Pública Federal.

La demostración de estos postulados deriva, por una parte, de la imposibilidad –ya probada– de asimilar la institución a los ordenamientos de derecho privado (leyes de asistencia privada), y por la otra, de la necesidad de determinar la situación jurídica de la institución en el ordenamiento jurídico general, que conforme al artículo 133 constitucional no puede ser sino de subordinación éste último, por cuanto que la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, reglamentaria del artículo 90 constitucional, aplicable a la naturaleza de la institución, priva respecto de las mencionadas leyes locales de asistencia privada, vigente solo en el Distrito Federal.

En el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976 se publicó la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que pretendió la regulación y ordenación unitarias del sector público paraestatal de la Federación, que hasta entonces había experimentado un crecimiento anárquico

hasta cierta medida. Para ello se buscó agrupar a todas las dependencias y entidades definiendo y limitando sus funciones, objetos y finalidades y conseguir así mayor racionalidad de sus gestiones.

Consecuencia de lo anterior fue relacionar y articular entre sí a las dependencias y entidades aclarando las llamadas zonas grises de las entidades respecto de las que existía duda por cuanto a su pertenencia a la administración pública, prevaleciendo un criterio de estatización concordante con las crecientes atribuciones de la organización administrativa federal. Sin embargo, el ordenamiento fundamental de la unidad subjetiva de la administración central y la paraestatal lograda por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* se integró con las reformas del artículo 90 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del día 21 de abril de 1981, que establece los principios básicos de toda la Administración Federal.

En tal sentido, tanto la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, como todos los demás ordenamientos legales que regulan los diversos aspectos orgánicos y funcionales de ese conjunto quedan coordinados entre sí, y sometidos a las disposiciones del artículo 90 constitucional.

Ahora bien, el artículo 45 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* dispone como requisitos para atribuir a un organismo determinado el carácter de descentralizado:

A) Que su creación o constitución obedezca a una disposición del Congreso de la Unión o en su caso a un decreto del Ejecutivo Federal.

B) Que se le atribuyan una personalidad jurídica y un patrimonio propios.

Estos requisitos quedan satisfechos en el caso del Nacional Monte de Piedad, por cuanto que la *Ley del Congreso* expedida el 6 de junio de 1836, reconociendo implícitamente la existencia jurídica de la institución, dispuso la reorganización de aquella, en sus funciones de dirección.

Esta afirmación lógicamente implica la necesaria interpolación de ese ordenamiento en el derecho vigente.

Tal reconocimiento implicó conforme al derecho actual, la aplicación del artículo 25 fracción 11 del *Código Civil Federal*, en cuyos términos

son personas morales las personas de carácter público reconocidas por la ley.

Por lo tanto, demostrado que la acción del poder legislativo dispuso la substitución de los órganos de la institución por funcionarios y empleados designados por el Estado, se sigue:

A) El carácter público de la fundación.

B) Su reconocimiento como persona moral.

En el sistema jurídico mexicano la personalidad jurídica es materia de un reconocimiento de la ley a la realidad social preexistente de las corporaciones asociativas o fundacionales, lo que se deduce del texto expreso del citado artículo 25 fracción II del *Código Civil*.

En esas condiciones, debe advertirse que el carácter público del Nacional Monte de Piedad, desde la ley de 1836 fue reconocido por el Congreso.

Resultaría inconducente, desde luego, pretender que con lo anterior resultara exactamente aplicable a la situación de 1836 el artículo 45 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; lo que, por lo contrario, queda de manifiesto, es la circunstancia de que desde aquel entonces el Monte de Piedad formó, por resolución legislativa, parte integrante de la administración pública. Es decir, que los requisitos que el actual artículo 45 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establece para conferir a una entidad el carácter de organismo descentralizado, habrían sido satisfechos en el caso del Montepío desde la fecha de su creación y ratificados por la ley de 1836. El poder público no sólo rigió la actividad externa de la fundación, sino que al incorporarla a su propia organización la transformó, distinguiéndola de otras instituciones similares.

Ya en el derecho contemporáneo, una resolución del Gobierno Federal, externada a través de la Junta de Beneficencia Privada de 7 de febrero de 1992 reconoció personalidad jurídica y atribuyó un patrimonio propio al Monte de Piedad, evento que en todo caso resultaba de formalizar una realidad institucional arraigada secularmente en el orden social mexicano. (Artículo 1.º de los Estatutos del Montepío)

Según el artículo 55 de la *Ley de Beneficencia Privada del Distrito y Territorios Federales* de 23 de agosto de 1904, vigente en la época del reconocimiento legal de la fundación, la Junta se componía de nueve miembros designados por el Poder Ejecutivo Federal, como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

Aun cuando es verdad que el artículo 56 fracciones I y VII de la *Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales* facultaba a la Junta para reconocer y autorizar a las entidades de ese ramo, también lo es que el carácter indudablemente público de la organización y funcionamiento del Nacional Monte de Piedad, que lo acompañó desde su misma fundación, excluye la aplicación a dicha entidad del ordenamiento legal en cita.

Por otra parte, la confirmación de la calidad de organismo descentralizado del Nacional Monte de Piedad deriva claramente del artículo 2° de la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, como a continuación se demuestra:

Dispone dicho numeral:

> "Artículo 2.° Para los fines de este Capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:
>
> I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específicos".

Como ya antes quedó probado, la institución, a lo largo de su existencia, ha sido objeto de subsidios que le han aportado los diversos regímenes estatales interesados en el correcto funcionamiento de la fundación. El último de ellos ascendió a la suma de $900´000,000.00

Con ello se satisface, respecto de la fundación, este requisito legal para atribuirle la calidad de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

La fracción II previene:

> "Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

En lo relativo al objeto y fines de la institución, resulta indudable que la misma presta un servicio de interés social a un número indeterminado de personas que requieran apremiantemente alguna suma de dinero en efectivo, lo cual logran de la fundación con máxima facilidad y mínimo costo, además de evitarse con ello que los usuarios ocurran a prestamistas particulares generalmente practicantes de la usura.

El correcto ejercicio de las finalidades del Montepío comprende simultáneamente el auxilio inmediato de los pignorantes y el desaliento de actividades usuarias.

El contenido de estas actividades, dado el interés social que represente, es materia de su regulación por la administración pública. Es dicho interés la causa de la directa intervención del Poder Ejecutivo en la organización de la institución, los privilegios económicos que le otorga a nombre propio, y el control estricto que ejerce sobre su operación financiera, su patrimonio y la regularidad de su funcionamiento.

Así se advierte del artículo 4° de los Estatutos de la Institución, cuando precisa que:

> "El Nacional Monte de Piedad tiene por objeto:
>
> Celebrar contratos de prenda en términos del artículo 2892 del *Código Civil para el Distrito Federal.*
>
> Realizar obras asistenciales con fines humanitarios dentro de la República Mexicana."

Ahora bien, esta última fracción, al disponer que el Nacional Monte de Piedad podrá realizar en la República Mexicana las obras que menciona, sería suficiente para confirmar con lo ya expuesto, el carácter de organismo federal que se reconoce a la institución, constituyendo ello una condición para surtirse la competencia de la Administración Pública Federal respecto de la regulación de su régimen jurídico, su organización, funcionamiento y control.

En síntesis, tanto el artículo 45 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* reglamentaria del numeral 90 de la Constitución General de la República, como el artículo 2° fracción I de la *Ley para el Control por el Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, actualmente en vigor, son aplicables a la Institución del Nacional Monte de Piedad, demostrándose:

A) Que su calidad de sujeto de la Administración Pública Federal quedó acreditada con el reconocimiento que dicha institución hizo la Ley del 6 de junio de 1836.

B) Que las aportaciones hechas al Montepío por el Gobierno Federal por la vía del subsidio, actualizan plenamente su pertenencia al Sector Público Paraestatal de la Administración Pública Federal, siguiéndose de ello la existencia de un grupo de relaciones de control del propio gobierno federal, sobre la organización financiera y patrimonial del Nacional Monte de Piedad tendiente a vigilar la correcta aplicación de los subsidios o aportaciones de que se trata en relación con el cumplimiento de sus finalidades de interés social, quedando encuadrado en consecuencia, en el artículo 3°, fracción I de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

A mayor abundamiento, y en el improbable supuesto de no estimarse aplicables al Nacional Monte de Piedad las disposiciones invocadas, quedan plenamente satisfechos los requisitos contemplados por el artículo 46 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* para considerar a dicha institución como una empresa de participación estatal mayoritaria y en consecuencia sujeto de la Administración

Pública Federal en términos del artículo 3° fracción II del ordenamiento invocado.

En efecto, dispone el artículo 46 inciso C) de la ley en cuestión:

> "Dentro de la Administración Pública Paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:
>
> C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano de Gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano de Gobierno equivalente."

Por su parte, el capítulo V artículos 14 y 16 de los Estatutos del Nacional Monte de Piedad en vigor a partir de 1981, disponen:

> "Artículo 14.- El Patronato estaría integrado por cinco miembros, cuyos cargos serán los de presidente, Revisor, secretario y dos Vocales.
>
> Artículo 16.- Los demás integrantes del Patronato, serán designados por la Junta de Asistencia Privada."

Conforme al artículo 21 del mismo ordenamiento, el Director General del Monte será designado por el Patronato.

Ahora bien, en términos del artículo 46 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en relación con el artículo 39 fracción IV de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, es facultad del Gobierno Federal la designación del Patronato del Nacional Monte de Piedad, motivo por el cual resulta evidente la aplicación de aquél, del artículo 46 inciso C) de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que constituye una reproducción del contenido del artículo 3° fracción III de la *Ley para el Control por parte del Gobierno Federal*

de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1970.

De ello se sigue que el Nacional Monte de Piedad constituye conforme al artículo 46 inciso C) de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, una empresa de participación estatal a la que resulta aplicable dicho ordenamiento en términos de sus artículos 1° y 3° fracción II.

En efecto, según se dijo, el artículo 4° de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* dispone que se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, INCLUIDAS las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, aquéllas que satisfagan cualesquiera alguno de los requisitos que enumera en los incisos A), B) y C).

De lo anterior se deduce:

A) Que el artículo 46 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* no sólo no excluye, sino que previene, la existencia de instituciones nacionales que, sin dedicarse a los ramos de crédito, seguros y fianzas, y cumpliendo con cualesquiera de los requisitos establecidos por el precepto en comento, son consideradas empresas paraestatales.

B) Que, si como ya se ha demostrado, en el caso del Monte de Piedad quedan sobradamente surtidos los supuestos del inciso C) de la disposición citada, por cuanto el Gobierno Federal designa directamente a los miembros del Patronato de la institución, se impone la conclusión de que aquélla debe considerarse como una Empresa Paraestatal de la Administración Pública Federal, resultándole aplicable el ordenamiento jurídico de ésta última.

Por lo demás, aunque la configuración del Montepío como empresa llevaría a límites no contemplados como objeto de este trabajo, conviene señalar que el conjunto armónico de los elementos de la institución (un patrimonio, una dirección, una organización de medios materiales y jurídicos ordenados en función del cumplimiento de unas finalidades de interés social) se traducen en la prestación continua y

general de un cierto tipo de servicios de interés social cuyo contenido y causa, determinados por la singularidad histórico-social de la institución, impedirían equipararlas en plenitud con los modernos conceptos de bienes o servicios. Sin embargo, esta falta de coincidencia no impediría conceptuar a la unidad de la institución sobre una base empresarial, ya que:

A) Constituye una organización dotada de personalidad jurídica, dedicada como unidad de producción, a la prestación de servicios de interés social cuya satisfacción se encuentra confiada a la Administración Pública por decisión del Estado.

B) Es al mismo tiempo un sujeto de la Administración Pública que actúa por ésta con plena individualidad que le otorgan sus Estatutos.

Desde esta perspectiva, y sólo en referencia al encuadramiento orgánico y finalístico del Nacional Monte de Piedad en la Administración Pública Federal, es irrelevante la ausencia de lucro en las actividades de aquél, tanto más cuanto que:

A) Existen empresas como tales, de carácter público, sin propósito de lucro.

B) Es precisamente la ausencia de este elemento correlativamente a la satisfacción de intereses de orden social, la causa de que, desde su nacimiento a la vida jurídica, la institución haya sido parte integrante de los gobiernos que por su medio satisfacen tales intereses.

En apoyo de lo expuesto, cabe citar las autorizadas palabras de Miguel Sánchez Morón: "…a este respecto la doctrina española y la jurisprudencia…son unánimes en declarar que la publicidad de una empresa se determina por el control que sobre ella ejerce una Administración Pública. Poco importa, pues, el dato de la personalidad jurídica, si se es o no persona o si se tiene personificación pública o privada. El control, por lo demás, puede lograrse mediante formas de Derecho Privado (propiedad o posición mayoritaria en la sociedad) o mediante formas de Derecho público (creación de un organismo público

o ejercicio de potestades exorbitantes de dirección y control), puede ser directo o indirecto (*vid.* "Régimen Jurídico de la Empresa Pública en España" en *Revista de Administración Pública*, Núm. 93).

V. Conclusiones

1. Como institución dedicada a la prestación de beneficios de orden social, el Nacional Monte de Piedad ha sido reconocido desde la época preconstitucional mexicana hasta nuestros días como un instrumento orgánico de la política gubernativa de los regímenes que lo han regulado.

La fundación y sus finalidades se han incorporado al complejo orgánico de la Administración Pública, ya por la vía de la aportación de recursos y bienes del Estado, ya porque los órganos directivos de ésta han sido y son propiamente designados directamente por el Gobierno.

Con ello se establece un régimen de relaciones de control operativo y financiero entre la administración centralizada y la institución, que basta para ubicar subjetivamente a ésta en el sector paraestatal del Gobierno Federal.

2. A la luz del artículo 90 constitucional y de los artículos 45 y 46 inciso C) de la *Ley Orgánica de la Administración pública Federal*, la naturaleza jurídica del Nacional Monte de Piedad puede quedar indistintamente encuadrada en los supuestos establecidos por esas disposiciones para considerar a una entidad pública como organismo descentralizado o empresa de participación estatal respectivamente. Esta aparente ambigüedad en la clasificación de la institución se debe a las particularidades históricas del Montepío, que desde su nacimiento a la vida jurídica desarrolló actividades coincidentes con las finalidades gubernativas de los regímenes políticos que la regularon. Resulta por lo tanto explicable que tales singularidades impidan la exacta concordancia de la índole jurídica de la fundación, con los supuestos de normas legales expedidas doscientos años después.

Si se parte de que las normas jurídicas positivas reconocen las realidades sociales consideradas para el efecto de reglarlas, debe

admitirse que la actividad institucional del Monte de Piedad ha existido desde siempre asociada con las finalidades gubernativas de las administraciones públicas que la han regido, y que han visto en dicha organización un instrumento apto para satisfacer un específico grupo de intereses sociales.

Por último, se concluye que la calificación de la entidad como organismo descentralizado o empresa de participación estatal no prejuzga sobre la estricta vinculación de control que el Gobierno Federal ejerce sobre el Montepío, no en razón de una regulación externa y objetiva de su funcionamiento, sino con la intensidad y cualidades del control operativo y financiero que ejerce sobre sí mismo en el sector de la paraestatalidad.

Atentamente

Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas

Director General Jurídico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

V. EL CONTROL EN EL SECTOR PARAESTATAL

I.- Exégesis y para estatalidad. - II.- Entidades Paraestatales y Empresas Públicas. - III.- Antecedentes históricos y bases constitucionales. - IV.- Problemática de las entidades paraestatales. – V.- Objetivos fundamentales de la ley. -VI. - Aspectos de relevancia jurídica del ordenamiento

"La empresa pública no es una mera aventura económica del Gobierno: Es instrumento fundamental para lograr las grandes metas nacionales, para construir la sociedad libre, democrática, justa e independiente que marca la Constitución como mandato político".

"La empresa pública ha constituido en las últimas décadas uno de os instrumentos más importantes de que dispone el Estado para la promoción del desarrollo económico y social. Su papel estratégico ha posibilitado en gran medida el crecimiento del país. Sin la empresa pública no hubiera sido posible, en forma alguna, observar el crecimiento económico tan dinámico que ha experimentado el país en los últimos 50 años".

"La regulación, ordenada en forma sistemática y congruente, debe encarar facultades normativas con estricto apego al respeto de la autonomía jurídica y patrimonial de las entidades públicas… esta regulación, por necesidad, debe ser flexible y suficiente para las condiciones específicas de la empresa pública… estamos, pues, ensayando un sistema nuevo de manejo, regulación y control de la empresa pública a través del concepto de sectorización. Podría considerarse necesario, en mi opinión, una vez que maduren y se sistematicen estas experiencias, contar con una legislación especial más completa, integrada y sistemática, que formalice el sistema de tutela sectorial sobre la empresa pública en el Derecho Público Federal, tanto en sus aspectos normativos como reglamentarios, tendríamos en el Derecho Público Mexicano un sistema jurídico con aproximaciones técnicas, pero con un contenido invariablemente económico, para regular esta forma de gestión de la empresa

pública en relación, primero, a su entorno social, a sus relaciones con el Gobierno Central, y en segundo lugar, a sus aspectos corporativos internos y en materia de régimen financiero, administrativo y de equilibrio entre los factores de la producción".

En estas frases y conceptos expresados en el *Seminario Internacional sobre Regulación de Empresa Pública* celebrado en 1969 en la Universidad Nacional Autónoma de México, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado planteaba la problemática de la empresa pública y de alguna manera centraba su pensamiento sobre la necesidad de revisar los sistemas jurídicos de la misma. No fue casual entonces que, al iniciar su mandato como presidente de la República, motivara la búsqueda de un marco jurídico adecuado para la solución de los problemas que confrontaba y que aún confronta la empresa pública mexicana. Valga pues la cita de estos antecedentes de pensamiento de un estudioso del derecho constitucional y de la realidad mexicana, como la expresión más auténtica del contenido y filosofía de la ley que nos corresponde ahora analizar.

I.- Exegésis y Paraestatalidad

En el estudio y aplicación de las leyes, se sostiene a la exégesis como una de las escuelas más acreditadas de la interpretación del derecho. Este método acude directamente a la realidad y al derecho positivo en función de su interpretación lógica y gramatical de las normas; busca precisamente los motivos y razones de la existencia de la ley con independencia de su simple objetividad.

En el ámbito de la regulación jurídica de las empresas o entidades públicas, cobra una gran relevancia este método de interpretación, pues prácticamente en lo que respecta a la flamante *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, al margen de otro tipo de consideraciones, para su cabal entendimiento se requiere de la interpretación exegética, es decir se debe acudir a las fuentes, motivos y realidades históricas que motivaron su aprobación y expedición por el Congreso de la Unión.

Así, exegéticamente puede afirmarse que esta ley vino a cumplir una necesidad en el campo de regulación de las entidades públicas.

Leibniz decía: "El presente es hijo del pasado y padre del porvenir". Esta afirmación guarda en el campo de las leyes una gran congruencia con la verdad histórica, pues si las leyes son postulados sociales, indudablemente son consecuencia de las experiencias pasadas, de las necesidades y reclamos de la sociedad y aun cuando se expiden en fechas presentes son para la regulación del futuro de la sociedad.

La *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, se identifica plenamente con este principio, pues recoge experiencias sobre la materia de más de 50 años en la realidad de las entidades públicas mexicanas, y pretende sustentar las bases de solución para su problemática como un futuro inmediato.

En lo tocante a la paraestatalidad, doctrinalmente puede decirse que no existe una definición uniforme entre los tratadistas del derecho público; más aún, en algunos diccionarios enciclopédicos, conceptuales o específicos e inclusive de naturaleza jurídica, ni siquiera existe la palabra. Sin embargo, la paraestatalidad constituye una realidad histórica mexicana y las leyes, como corolarios sociales, como fenómenos de congruencia con la realidad, deben recogerla.

Así la paraestatalidad surge en México en forma vacilante desde la década posrevolucionaria de los años 20 en que empiezan a crearse organismos auxiliares del Estado para la prestación de servicios y manejo o producción de bienes; desde el Banco de México hasta las nacionalizaciones (ferrocarriles, petróleo, electricidad, servicio público de banca y crédito) que dieron lugar a las grandes empresas públicas que por ahora se dan en el campo de la descentralización.

Pero esto que surgió en principio como simple decisión legislativa o voluntad del Ejecutivo Federal a través de múltiples decretos, creando distintos órganos que vinieran a auxiliar al poder central, paulatinamente, en forma imprecisa pero recurrente se fue admitiendo en el texto de diversas leyes.

Cabe destacar que esta situación se recogió en la propia Constitución General de la República. Así en el artículo 93 constitucional,

en su primera reforma del año de 1974, se estableció como facultad del Congreso de la Unión solicitar informes sobre sus ramos a los directores de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria; y en su segunda reforma de 1977 se dispuso que las cámaras legislativas tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de estas personas jurídicas de orden público que se dan como órganos auxiliares del Estado. (Semánticamente se entiende como paraestatalidad: "Lo que se da al lado del Estado").

En la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* de 1976, por vez primera, de manera categórica, se estableció que la Administración Pública Federal estaba integrada por dos grandes sectores: el central, constituido por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; y el paraestatal por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Esta ley interpretó de este modo la realidad administrativa mexicana. Empero ante algunas críticas sobre sus fundamentos constitucionales, se motivó la reforma en el año de 1981 del artículo 90 de la Constitución Federal. En esta reforma, modificándose terminantemente su enunciado de como se había emitido originalmente en el Constituyente de Querétaro de 1917, se estableció que la Administración Pública Federal sería centralizada y paraestatal conforme a la *Ley Orgánica* que distribuyera los negocios del orden administrativo de la Federación que debían estar a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definiera las bases generales de creación de las entidades paraestatales e intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como que las leyes determinarían las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Se insiste, la Constitución reconoce y sanciona de manera categórica a la Administración Pública Paraestatal en sus artículos 90, 93 y 110, disponiendo en éste último, en correlación con los numerales

108, 109, 113 y 114 de la propia Carta Magna, las responsabilidades de los servidores públicos de las paraestatales y considerando como sujetos de juicio político a los directores generales de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos y fideicomisos públicos.

Por ende, aun cuando pudiera cuestionarse la paraestatalidad desde algún otro enfoque o ángulo académico o doctrinal, no pueden ya discutirse ni el texto de la Constitución ni sus leyes reglamentarias que sobre el particular han sido expedidas de manera congruente, lógica y formal.

Por estas razones, de modo concluyente podemos hablar con propiedad de la exégesis en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, pues éstas son una realidad formal en el derecho positivo mexicano y resultan obsecuentes a circunstancias objetivas e históricas de índole verdadera que no son susceptibles de discusión.

II.- Entidades paraestatales y empresas públicas

Tanto nacional como internacionalmente existen problemas de definición y conceptualización respecto a la empresa pública. Se han celebrado múltiples congresos o seminarios y agotado resmas de papel sobre la materia, y numerosos investigadores han intervenido sobre el particular. Tan sólo la Escuela Interamericana de Administración Pública, en conjunción con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Getulio Vargas de Brasil, ha publicado en 1980 un índice de estudios a nivel internacional sobre la empresa pública que abarca cerca de 4000 monografías, ensayos y hasta tratados en relación con el tema.

Sin incurrir en hipérbole puede afirmarse que en todo el mundo existe la empresa pública, cualquiera que sea el "ismo" en que se coloque la conformación o estructura política de las naciones, ya se trate de países con tendencias de liberalismo puro o aquellos de planeación totalmente centralizada; en el propio país de Estados Unidos de Norteamérica

que se distingue por su política capitalista, desarrollo y protección a la empresa privada, a partir del *New Deal* de Roosevelt se crearon miles de empresas públicas.

La problemática constante en todas partes ha sido la misma, esto es, la colisión o confrontación que reiteradamente se da entre el sector central y el sector que comprende a las empresas públicas, sus sistemas de control, aspectos de regulación, desarrollo, operación, estructuras, organización, autonomía de gestión y el equilibrio entre este último y la tutela del Estado.

Cabe preguntarse entonces, si el término generalizado es el de empresa pública, ¿por qué la ley específica que ahora se ha expedido no lleva precisamente esa denominación?

La respuesta es, que no existe, como se decía con anterioridad, un concepto perfectamente claro sobre lo que debe entenderse jurídicamente por empresa pública. Más aún, se considera que la expresión empresa pública más que una terminología de carácter jurídico es de tipo económico e interdisciplinario. En la legislación mexicana el vocablo de empresa solamente se advierte en algunos aspectos de la legislación mercantil y laboral, considerándola simplemente como una unidad económica productora de bienes o prestadora de servicios, y ahora en conceptos muy precisos de la Constitución como se diría en apartados posteriores.

Lo cierto es que a la fecha existen serias discrepancias conceptuales sobre el particular. Tal vez con la evolución del derecho, por esencia dinámico como productor social, en un futuro no muy lejano se adopte con propiedad semántica y jurídica esta denominación, pero en la actualidad si se hubiera utilizado la misma para intitular la ley, en principio se hubiera contradicho el lenguaje y la terminología que constitucional y legalmente se han venido usando desde hace algunas décadas.

En los diversos textos legales, los vigentes y los anteriores, por el contrario, sí se mencionan a los entes paraestatales, a las entidades paraestatales, aunque cabe mencionar que en las propias leyes existe

falta de uniformidad y hasta contradicciones en su identificación. Así, por ejemplo, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en vigor previene que las dependencias constituyen el sector central y las entidades el sector paraestatal, y no obstante una ley casi coetánea de aquella, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, también vigente, identificado con el vocablo de entidades lo mismo a las dependencias centrales que a las entidades paraestatales propiamente dichas.

Por todas estas circunstancias de orden semántico, conceptual y terminológico, la ley, de manera congruente con la tradición legislativa mexicana, sin dejar de tomar en cuenta que se refiere a lo que en otras latitudes y en diversidad de foros o estudios específicos, tanto de orden jurídico como económicos, de administración o políticos, se expresa como empresas públicas, adoptó la denominación de *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, para unificar el concepto y ser coincidente con los vocablos que ordinariamente se utilizan en la Constitución y en las diversas leyes que con anterioridad y por ahora inciden sobre el campo de la para estatalidad.

III.- Antecedentes Históricos y Bases Constitucionales

Este ordenamiento es de una trascendencia en los momentos actuales de crisis económica, pues viene a definir en un auténtico Derecho Económico la intervención del Estado en las actividades productivas, con un principio de orden y de congruencia a la economía mixta que constitucionalmente rige nuestro país.

Resulta pertinente mencionar algunos aspectos evolutivos de nuestra legislación que contribuyen a entender la justificación histórica de esta ley.

Hasta antes del año de 1947, solamente existían algunas disposiciones legislativas aisladas o decretos que tímidamente pretendían controlar y vigilar a los entes paraestatales. No fue sino hasta fines de dicho año, con la *Ley para el Control por el Gobierno Federal de los Organismos*

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que por vez primera se reconoció a los sujetos que integran este gran sector de la Administración Pública y se establecieron bases y lineamientos dedicados a su control, confiriéndose facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que vigilara y constatara el cumplimiento del orden jurídico por parte de estas entidades, a través de la designación de inspectores y de representantes en los consejos o en los órganos de administración sin voz ni voto y mediante un organismo desconcentrado de la propia Secretaría denominado Comisión Nacional de Inversiones, creado en enero de 1948, aunque extinguido por no haber operado con la eficacia con la que se pretendía, en 1949.

A partir de ese fecha y con apoyo en la *Ley de Secretarías de Estado* y su *Reglamento* de 1946 se fueron confiriendo las facultades de control y vigilancia en relación con determinados organismos, como ferrocarriles, lotería nacional, petróleos y otros en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual se conjuntaba con un Comité de Inversiones creado al amparo del mismo ordenamiento, precursor de las funciones que a partir de 1958 con la expedición de una nueva *Ley de Secretarías de Estado*, se conferirían a la Secretaría de la Presidencia.

En la última ley citada se distribuyeron las facultades de tutela del Estado en programación, presupuestación y control en lo que se denominó el triángulo de la eficiencia administrativa integrado por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Patrimonio y Fomento Industrial, ésta última que vino a substituir a la antes denominada de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Con posterioridad se expidieron otras dos leyes de control, en 1965 y en 1970. Pocas diferencias substanciales podemos advertir entre estos tres ordenamientos de control, pero lo que sí se observa es que iban estrechando las áreas del control o tutela del Estado por encima de la autonomía de gestión que debía corresponder a las entidades paraestatales, generándose así una ´problemática sobre la que hablaremos más adelante.

Al inicio del presente régimen, el Presidente de la República sometió a la consideración del Congreso de la Unión algunas iniciativas

de reformas constitucionales que consideraba indispensables para enmarcar jurídicamente en términos adecuados la intervención económica del Estado en la sociedad, y así se reformaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 134, estableciéndose a nivel de Carta Fundamental de la República, disposiciones capitulares de carácter económico que constituyen, valga la expresión, las grandes cabezas de lo que ahora es la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales.*

Así en el artículo 25 se define con claridad la rectoría económica del Estado, se establece su intervención de manera exclusiva en las áreas estratégicas y la posibilidad de su intervención en forma mixta o de cogestión con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

En el artículo 26 se consignan las bases de la planeación democrática y de la expedición de un plan nacional de desarrollo con la participación de todos los sectores de la sociedad.

En el artículo 27 se disponen las condiciones para el fomento y desarrollo de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

En el artículo 28 se enuncian las áreas estratégicas en las que debe intervenir el Estado económicamente y de manera exclusiva, tales como: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco constituido en organismo descentralizado del Gobierno Federal, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y aquellas actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. En el propio precepto se dispone que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente *Ley Reglamentaria*, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El mismo numeral previene, de manera congruente con el artículo 25, que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y de

las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Por último, en el artículo 134, a fin de asegurar al Estado (se incluyen en él de manera expresa a los entes paraestatales) el manejo de sus recursos económicos con eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez se estableció, con las excepciones que se señalan en las leyes, la obligatoriedad de licitar públicamente las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras. Se previno también que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de tales bases en los términos del Título Cuarto de la misma Constitución.

En suma, en estas reformas constitucionales, se advierte la regulación de la intervención económica del Est6ado por vía de la paraestatalidad, consignándose de manera clara que en las áreas estratégicas debe hacerlo de modo exclusivo a través de organismos descentralizados, y en las áreas prioritarias puede hacerlo de manera mixta con los particulares y el sector social en empresas de participación estatal mayoritaria.

Al respecto, en las discusiones que se dieron en la Cámara de Diputados sobre el texto de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, algunos sectores de oposición pretendieron deformar la bondad de estos propósitos legislativos, manifestando que indebidamente se dejaban sin definición las áreas prioritarias, pues la Constitución no precisa cuales son éstas y en la ley citada solamente se remite al texto de la Constitución sobre el particular. La impropiedad de estas observaciones se demuestra por sí misma. No puede definirse lo indefinible. Lo prioritario, por antonomasia es mutable, y si en un momento dado, en la Constitución o en sus leyes reglamentarias se definiera y se precisara lo que debe entenderse por prioritario, dada la rigidez de los mandatos legales, se encasillaría al país en una economía de ficción. Esto es así porque lo que en un momento dado pudiera ser prioritario para el equilibrio económico de la Nación, dadas las circunstancias cambiantes de los fenómenos sociales y materiales, dejaría de serlo en otros momentos, y en vez de beneficiar en lo general al país dedicar sus esfuerzos a esa área

que en un momento dado y congruente con la realidad se determinó como prioritaria, en otras fechas y circunstancias, el encauzamiento de actividades del Estado en la misma área resultaría inconveniente y negativo. Un ejemplo puede ilustrar de mejor manera lo anterior. Si por ahora la producción de maíz resultara prioritaria para este país, y así se estableciera en la Constitución y en las leyes, el día que su producción fuera autosuficiente, pero dada la rigidez de su definición legal debiera seguirse produciendo no obstante que no existiera mercado internacional para colocar sus excedentes de producción, tendría que seguirse actuando en dicha área que no sólo no resu8ltaría prioritaria sino hasta antieconómica o contraria a los intereses de la Nación. Se insiste, lo prioritario, por depender de circunstancias y condiciones cambiantes de la realidad social, política, económica y material de la Nación, no es definible *a priori*, en el campo de las actividades económicas del Estado; por excelencia resulta mutable, y sólo puede accederse a su determinación para épocas y circunstancias precisas, de conformidad a los procedimientos que para la planeación democrática y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se consignan en el artículo 26 de la Constitución General de la República y en su ley reglamentaria o sea la *Ley de Planeación*.

Además, el Estado debe conservar el punto de equilibrio que en la economía mixta le confiere la Constitución, el que se podría afectar a través o de una concepción limitada o de una concepción demasiado genérica que pudieran contenerse en una definición. Así, se entendería que todo lo que no estuviera en el concepto definido, se consideraría como no prioritario y propio, por ende, solamente, de la actividad de los particulares. El otro extremo sería que la definición fuese tan amplia que abarcara más actividades de aquéllas en que resultara razonable que pudiera intervenir el Estado. En ambas posiciones se rompería el equilibrio económico que pretende la Constitución y se propiciarían conflictos y desahogos de ideologías extremas y contradictorias, que indudablemente resultan extrañas al espíritu constitucional.

IV.- Problemática de las entidades paraestatales

Por una serie de diversas motivaciones, factores circunstanciales y por línea de menor resistencia, a partir de los años 40, se fueron creando de manera sucesiva nuevos organismos e instituciones autónomas destinados a ejercer atribuciones conferidas a la Administración Pública a lo largo del proceso de desarrollo, inclusive aquéllas derivadas tradicionalmente como propias de la Administración Central, y, por qué no decirlo también, de actividades que clásicamente debían considerarse de la iniciativa privada.

Este crecimiento en número y tamaño, la más de las veces de modo horizontal, por la diversificación de las áreas en que habrían de actuar los entes paraestatales, fue generando múltiples problemas que han afectado *per se* su eficiencia y eficacia.

Así se incorporaron al universo de la paraestatalidad no sólo organismos descentralizados o empresas de Estado, sino también empresas mixtas en las que participa la Federación en sus derechos corporativos a través de la titularidad de acciones o participaciones sociales, unas veces en forma mayoritaria y otras de manera minoritaria, y aún más numerosos fideicomisos, llegándose al extremo de considerar a éstos con cierta personificación jurídica no obstante que doctrinal y legalmente son simples operaciones crediticias de mandato o de afectación de patrimonio para un fin determinado.

Dados los alcances de esta exposición resulta imposible desarrollar la generalidad de los problemas detectados en función de la paraestatalidad en el medio mexicano, por lo que nos concretamos a indicar algunos de aquéllos y analizar el que a nuestro juicio representa el mayor grado de dificultad en el correcto funcionamiento de las entidades públicas para su adecuada operación y cumplimiento de sus objetivos esenciales o sea el de su autonomía de gestión.

Por vía de ilustración, es pertinente mencionar que en la evolución de las entidades paraestatales se fue dando una ausencia de programación definitiva al grado tal que su universo se fue integrando

sin precisarse exactamente las políticas económicas que definieran las necesidades de su creación y de su existencia.

Por otra parte, paralelamente se fueron dando circunstancias de creación tan diversas que fueron multiplicándose las formas y sistemas de su administración, haciendo cada vez más difícil su control y la obligada tutela que el Estado debía ejercer sobre las mismas.

Por esta razón se fue rompiendo el necesario equilibrio que debe existir entre los dos factores fundamentales de toda entidad o empresa pública, por una parte, su autonomía de gestión y por otra el control estatal.

Se ha dicho sobre el particular que "la Empresa Pública constituye una paradoja en una sociedad libre. Cuando tiene muy poco o ningún control o dirección, su poderío puede representar una tiranía o debilitación de las instituciones democráticas, pero con una supervisión excesiva, puede convertirse en víctimas de los caprichos políticos y no desempeñar la función para la que fue creada".[3]

Dentro de este orden de ideas, la actuación del Estado Mexicano no se fue orientando cada vez más a fortalecer los sistemas de control que debían ejercerse sobre las entidades paraestatales, afectando en consecuencia de una manera paulatina pero recurrente la autonomía de gestión de los entes paraestatales. Ya en otro apartado nos referimos a la actuación legislativa sobre el particular en las leyes de control de 1947, 1965 y 1970.

En éstas se observó un fortalecimiento de la función del control de Estado sobre los entes paraestatales, función que se fue aumentando a través de otras leyes como la de *Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*; de *Deuda Pública*, de *Bienes Nacionales*, de *Planeación*, de *Información Estadística y Geográfica*, de *Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación*, de *Obras Públicas*, de *Adquisiciones y Arrendamiento de Bienes Muebles*, así como sus *Reglamentos* y otras reglas contenidas en numerosos acuerdos, decretos, manuales e instructivos.

[3] Cita de Getulio P. Carvalho en el estudio "La Empresa Pública: Un Análisis Administrativo" en *Administración de Empresas Públicas*, vol. I, Editorial Limusa, México, 1983.

El resultado de esta formidable urdimbre legislativa y reglamentaria fue afectar el principio de la autonomía de gestión y la propia esencia de la descentralización, hasta convertir al sector paraestatal, que por antonomasia debe ser descentralizado para la agilidad, eficiencia y eficacia de sus operaciones, en más centralizado que el propio sector central.

Todo esto afecta los objetivos de los entes paraestatales, pues condiciona sus acciones al cumplimiento de múltiples requisitos burocráticos, que asfixian, agobian y entorpecen el funcionamiento y desarrollo normal de sus operaciones.

Al analizarse estas circunstancias, se estudiaron los procedimientos efectuados en otras latitudes para tratar de obtener el práctico equilibrio entre la autonomía de gestión y la tutela estatal, desde los sistemas consistentes en conferir a un Ministerio o Secretaría de Estado el control y vigilancia de los entes paraestatales, hasta la creación de empresas controladoras o holdings, o de simples aglomeraciones o pools con interrelaciones de tipo financiero.

Se tomaron en cuenta nuestros propios antecedentes históricos y las experiencias realizadas, tanto a nivel de países europeos como latinoamericanos.

Así desde el año de 1977 se experimentó en la sectorización acudiendo a la agrupación de las empresas por sectores coordinados por responsables de la Administración Central a través de Secretarías de Estado como sectorizadas y globalizadoras. Posteriormente, en 1983 se emitieron los acuerdos presidenciales conocidos como "Acuerdos de Empresas Pública", que pretendían lograr aspectos fundamentales en la uniformidad y manejo adecuado de los órganos de gobierno, y de administración ejecutiva de los entes paraestatales.

Todo esto sirvió de antecedentes para la búsqueda de una fórmula, a través del mandato de la ley, que lograra el equilibrio del repetido binomio fundamental del empresariado público: autonomía de gestión y tutela del Estado.

Para tal efecto se concibió el propósito que ahora persigue la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales,* de conjuntar en el Órgano de Gobierno de éstas, de manera obligada, la representación de las Secretarías de Estado responsables, a fin de abandonar el sistema de intervención directa y múltiple de carácter burocrático, que sólo entorpece el funcionamiento de las entidades paraestatales; y por otra parte, de manera categórica otorgarle facultades a dicho Órgano de Gobierno, dispersas en la legislación ya enunciada. De esta manera se pretendió conciliar en un nuevo sistema legal la autonomía de gestión y la necesaria intervención de los órganos centrales del Estado en el funcionamiento, vigilancia y control de los objetivos, recursos y desarrollo de las entidades públicas.

De este modo, se pretendió atacar frontalmente uno de los principales problemas que presentan las entidades paraestatales: su por ahora limitada esfera de actividades administrativas autónomas y el agobio de trámites burocráticos que no sólo obstaculizan su eficiencia, sino que constituyen un indiscutible freno para el cumplimiento de sus metas de interés público.

V.- Objetivos Fundamentales de la Ley

La *Ley Federal de la Entidades Paraestatales*, aún con las imperfecciones propias a todo quehacer humano, constituye una respuesta jurídica, moderna, congruente con la realidad, a los principales problemas que por ahora enfrentan las entidades públicas de nuestro país, por una parte, las excesivas normas jurídicas que las regulan, por otra, la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que se dan en su operación, y por una tercera, su indispensable autonomía de gestión.

Cabe destacar que entraña el cumplimiento de los siguientes objetivos fundamentales:

1. La simplificación del manejo de las entidades públicas con la liberación del cumplimiento de requisitos previos que las agobian a través de múltiples ordenamientos.

2. Devolver a sus órganos de gobierno sus responsabilidades, para cuyo propósito, radica en los mismos las facultades y autorizaciones previas que se han venido ejerciendo por diversas dependencias; trámites e intervenciones que desorbitan y obstaculizan la dirección y manejo de las entidades.
3. Reforzar la autonomía de gestión mediante mecanismos que permitan establecer metas guiando el desempeño de las entidades paraestatales por control de resultados y evaluación permanente.
4. Definir de manera amplia y categórica las responsabilidades de los directores generales, comprometiendo su cometido con los grandes objetivos nacionales.
5. Ubicar los controles previos en los órganos de gobierno. Así el Estado no renuncia a los controles que le corresponden en las entidades públicas, pues en el Órgano de Gobierno quedan representadas las dependencias del Ejecutivo Federal que de acuerdo con la legislación vigente deben intervenir en la administración paraestatal. Con esta regulación no se incurre por ende en descontrol, pues los controles siguen existiendo, pero de otra manera para que concurran a un punto de equilibrio que no afecte la autonomía de gestión que debe corresponder a las entidades públicas. Desde este punto de vista se trata de lograr la congruencia que debe corresponder a la descentralización y se pretende regular, de manera más efectiva, las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades paraestatales con el objeto de hacer patente la armonía entre los dos elementos indispensables de aquéllas, la autonomía de gestión y el necesario control. En esta virtud, el peso específico del control de las entidades paraestatales se pretende en una nueva fórmula, acorde con el derecho público, de manera propia y especial, que les permita una libertad de gestión razonable, para su mejor desempeño y robustecer sus responsabilidades frente al Estado y la sociedad.
6. Sin afectar ni entorpecer el funcionamiento ágil y propio de cada entidad, intenta que las facultades reglamentarias del Estado se

actualicen a través del Órgano de Gobierno. Con esto, se procura romper con un viejo problema en la regulación de las entidades públicas; es decir, los riesgos que confronta una regulación única y de carácter general, que puede resultar apropiada para algunas empresas públicas y para otras no, tanto por las áreas que constituyen su objeto, como por su importancia, tamaño, desarrollo económico y objetivos específicos. Así cada Órgano de Gobierno, dentro de los grandes rubros sustantivos de la legislación vigente, deberá emitir las reglas y normatividad propias para cada entidad. Lo anterior, es de gran relevancia, pues significa agilidad en el funcionamiento propio de cada entidad según sus peculiares circunstancias.

7. Fortalecer el papel tutelar de cada Coordinadora de Sector, integrándola a la presidencia de cada Órgano de Gobierno; esto constituye un aspecto fundamental pues será aquélla quien mejor podrá señalar dentro de los grandes objetivos nacionales, el desarrollo de cada una de las entidades públicas de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que se definan por el Gobierno Federal.
8. Por último, y no de menor importancia, dejar precisados, como criterios para la existencia de las entidades paraestatales, los dos campos de acción en que puede y debe intervenir económicamente y de modo empresarial el Estado Federal, dicho sea, en otras palabras, las áreas estratégicas y prioritarias que señala la Constitución General de la República para nuestro régimen de economía mixta.

VI.- Aspectos de relevancia jurídica del ordenamiento

No obstante, su naturaleza compacta, pues se trata de una ley de sólo 68 artículos más 8 transitorios, este ordenamiento implica una serie de modificaciones y cambios en el orden jurídico que ha venido rigiendo en cuanto al sector paraestatal, que cabe destacar en sus puntos de mayor relevancia.

Así, esta ley contiene numerosos principios de orden jurídico, entre los cuales se estiman sobresalientes los siguientes:

1. Introduce orden en cuanto a los sujetos que constituyen el sector paraestatal y que son materia de regulación de la ley. De manera clara, identifica a las entidades paraestatales en tres grandes grupos: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.
2. Excluye de manera expresa a las universidades y centros de enseñanza superior con autonomía, así como a la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor. También dispone que quedan fuera de la paraestatalidad aquellas empresas mercantiles en las que la Federación participe con capital de riesgo a través de la Banca de Fomento, y de una manera fundamental, pone en el ámbito de los fideicomisos, consignando que solamente serán consideradas entidades paraestatales aquellos fideicomisos públicos que se encuentren estructurados como organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.
3. Reglamenta en lo conducente al artículo 90 de la Constitución tratando de ordenar de manera lógica y sistemática al sector paraestatal.
4. Establece cuáles pueden ser los objetivos de los organismos descentralizados disponiendo que las áreas estratégicas sólo podrán manejarse por los mismos. Con propósitos de uniformidad en cuanto a este tipo de entes consigna los requisitos mínimos que deben contener las leyes o decretos relativos a su creación.
5. A fin de evitar en la paraestatalidad la existencia de empresas de participación estatal mayoritaria ajenas a los propósitos del Estado, las limita y constriñe a las áreas prioritarias que se fijen en los términos de la planeación democrática y particularmente de conformidad al Plan Nacional de Desarrollo.
6. En cuanto a los fideicomisos públicos, aun cuando no son propiamente personas jurídicas sino operaciones de crédito, dada su

trascendencia en los rubros económicos actuales del Estado, con las limitaciones antes enunciadas, los somete al campo de regulación de la ley y asimila a sus comités técnicos con los órganos o juntas de gobierno.

7. Robustece la sectorización de las entidades paraestatales y la intervención de los coordinadores de sector quienes presidirán los órganos o juntas de gobierno.
8. De una manera sistemática regula por una parte la constitución de los entes paraestatales, por otra su funcionamiento y operación, por una tercera lo relativo a su vigilancia y control, y por último establece normas y principios para su liquidación y extinción.
9. Otorga al Órgano o Junta de Gobierno las facultades de controles previos dispersas en forma de autorizaciones o permisos en numerosas dependencias, que obstaculizan la eficiencia y eficacia del desarrollo y operación de las entidades paraestatales. Para ello, a fin de no acudir a la derogación expresa, parcial o total, de artículos de diversas leyes, concede dichas facultades en exclusiva al Órgano o Junta de Gobierno de la Entidad, y con prevalencia del texto de la ley sobre los demás ordenamientos vigentes. Cabe destacar que no afecta la sustantividad a que se contraen dichos ordenamientos, pues sólo concentra las facultades orgánicas de decisión en los órganos de Gobierno, y en todo caso, las modificaciones que introduce en cuanto a los procedimientos tienden a una simplificación administrativa.
10. También es de subrayarse que el Estado no renuncia a los controles que le corresponden, pues se dispone, de manera excepcional, que cuando no cumplan los órganos de Gobierno o los directores generales, el Ejecutivo Federal actuará como legalmente deba hacerlo, corrigiendo errores y hasta imponiendo sanciones, a través de las dependencias relativas.
11. Al conceder al Órgano de Gobierno la normatividad propia de cada entidad evita el problema de regular de la misma manera a las entidades grandes y a las pequeñas, permitiendo así que cada una sea normada de acuerdo con las circunstancias adecuadas a su peculiar desarrollo y eficacia.

12. Concede autonomía de gestión a las entidades paraestatales sin menoscabo del control que se ejerce, de manera previa, por el Órgano o Junta de Gobierno, y de manera concurrente y posterior, por el propio órgano en sus periódicas sesiones, por el Director General y los Comisarios Públicos.
13. Devuelve a las paraestatales la descentralización que les corresponde, pues su operatividad había llegado a controles tanto o más rígidos que los del sector central convirtiendo a la descentralización en simplemente nominal.
14. Contribuye a la simplificación administrativa al consignar de manera ágil y sin trámites burocráticos la operatividad de las entidades públicas.
15. Establece criterios selectivos para que la designación de los directores generales de las entidades recaiga en personas idóneas y con experiencia.
16. Robustece la figura del Comisario Público precisando sus facultades e intervención en la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales.
17. Consigna la autoevaluación necesaria a toda empresa y a la que no debe ser ajena la entidad o empresa pública. Para esto, independientemente de la intervención que corresponda a los Comisarios Públicos faculta sobre el particular al Órgano o Junta de Gobierno.
18. Consigna el establecimiento de un registro público especial para los organismos descentralizados en pro de la firmeza y seguridad, en cuanto a terceros, respecto a su existencia y actos jurídicos.

***

A modo de resumen, podemos afirmar que esta ley, aun cuando no resuelve por sí misma los problemas de operación y de eficiencia de las entidades paraestatales, sí constituye una fórmula apropiada para

darles autonomía y sustentar las bases de su eficacia en su gestión, quedando a las bondades de la correcta aplicación de este ordenamiento el cumplimiento cabal de su filosofía y objetivos.

Por conclusión, si como decíamos en otro momento, "el presente es hijo del pasado y padre del porvenir", son las experiencias pasadas y nuestros antecedentes legislativos y reglamentarios los que han nutrido la formación de este importante documento legislativo que por ahora nos rige, y serán su correcta aplicación y ejecución los que afrontarán para el futuro, y de ser así para el indudable progreso de la Nación, la justificación de su existencia histórica.

VI. EL FUERO O PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS SENADORES Y DIPUTADOS

Como un postulado esencial de las garantías de igualdad ante la ley consignadas en la Constitución General de la República, se establece en el artículo 13 de nuestra Carta Magna, que nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, que ninguna persona o corporación podrá tener fuero, y que solo subsistirá el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar.

Sin embargo, las propias constituciones que nos han regido habían venido estableciendo el fuero denominado "constitucional" para determinados servidores públicos, llamados "Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados", entre los que cabe destacar, para los efectos de este estudio, a los senadores y diputados al Congreso de la Unión (artículos 61, 74 fracción V, 76 fracción VII, 108, 109, 110 y 111 de la Constitución desde su redacción original del año de 1917 así como sus correlativos de las Constituciones de 1824, 1836 y 1857).

El Título IV de la Constitución vigente, a partir del 1 de enero de 1983, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, ha sido reformado substancialmente, como marco normativo básico de la renovación Moral de la sociedad mexicana, en el renglón relativo a los servidores públicos federales, por lo que cabe analizar a la luz de tales reformas si los senadores y diputados tienen actualmente algún fuero o protección constitucional, y en su caso cuáles son sus alcances o naturaleza jurídica.

Es pertinente subrayar que tanto la exposición de motivos como el texto de la iniciativa de los artículos del 108 al 114 del Título IV de la Constitución, y el contenido de tales numerales, tal y como fue aprobado y expedido por el Congreso Constituyente Permanente, eliminaron

la palabra fuero para ser congruentes con el artículo 13 de la Norma Fundamental, y solo establecen ciertas reglas que deben observarse para el enjuiciamiento de los servidores públicos, con determinadas situaciones especiales para aquellos que directa y expresamente enumeran, entre los que están los senadores y diputados al Congreso de la Unión, situaciones que por tal motivo debemos designar con mayor corrección con el nombre de "protección constitucional", aunque desafortunadamente dicha terminología unificada en el texto constitucional no se sostuvo igualmente en su *Ley Reglamentaria* (*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* en vigor a partir del 1 de enero de 1983), pues en este último ordenamiento se siguen utilizando en diversos preceptos las palabras fuero y fuero constitucional. Por tal motivo, en lo sucesivo y para evitar confusiones, usaremos indistintamente ambos términos, esto es, "fuero" o "protección constitucional".

Para seguir un método lógico que permita concluir en forma precisa y acertada, previamente al análisis específico de las normas legales que se encuentran vigentes sobre el particular, resulta obligado determinar lo que había venido siendo instituido como fuero o protección constitucional de los funcionarios aludidos.

El fuero de los senadores y diputados se entendía (texto de la Constitución de 1917 en su concepción original), en unos casos como la total inviolabilidad de sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos (Artículo 61); en otros, como la imposibilidad de ser procesados plenamente por delitos comunes cometidos durante en tiempo de su encargo, sin la previa declaración de la Cámara de Diputados, en el sentido de que había lugar a proceder en su contra (artículos 108, 109 y 110); y en unos terceros, como el derecho a ser juzgados exclusivamente y por la Comisión de Delitos Oficiales por el Senado, previa acusación de la Cámara de Diputados (artículos 108, 109 y 111).

Es decir, en un cabal sentido jurídico, si por fuero debe entenderse propiamente un privilegio o inmunidad frente a los demás ciudadanos, para no ser castigado por determinada conducta que se considera penada por las leyes, o en otro sentido, cierta impunidad por razón propia del cargo, los senadores y diputados solamente disfrutaban de fuero, en lo

tocante a sus opiniones vertidas durante el desempeño de sus cargos, pero no en lo referente a la comisión de delitos, comunes u oficiales, pues por lo que hace a los primeros, podían ser perseguidos y sancionados previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, y en lo referente a los segundos, estaban sujetos a la jurisdicción y competencia exclusiva del Senado, mediante la acusación de la Diputación.

Por lo que hace a la declaración de procedencia, resulta de relevancia hacer notar que las leyes reglamentarias del Título IV constitucional, primero la de 1939 y después la de 1979, ambas inspiradas en la ley de 1896 que en ese sentido reglamentaba en forma similar a la Constitución de 1857, establecían que cuando se tratare de la comisión de delitos comunes realizados antes de la vigencia de los cargos electorales, la Cámara de Diputados se declaraba incompetente y remitía el asunto a los tribunales correspondientes (artículos 16 y 25 de la ley de 1896, 28 y 35 de la ley de 1939, y 24 y 31 de la ley de 1979). La importancia de esta observación radica en las dos siguientes premisas de carácter fundamental, la primera, que los senadores y diputados no disfrutaban de protección constitucional (llamada fuero) respecto de los delitos cometidos antes de la época de sus cargos; y la segunda, que se requería un previo procedimiento de declaración de incompetencia de la Diputación, para proceder penalmente en estos casos. Este último procedimiento, como se verá más adelante, no se encuentra previsto ya en la ley vigente, por lo que ni resulta aplicable ni tiene por que observarse, y además revela que era totalmente innecesario, ya que, en ese entonces, como lo es ahora, los senadores y diputados no disfrutaban de protección constitucional (también llamada fuero) por los delitos comunes cometidos antes de su elección, sino solamente por los que cometieran durante el ejercicio de sus cargos.

A modo de digresión, cabe mencionar que con respecto al fuero o protección constitucional de los senadores y diputados, se ha pretendido hacer en nuestro país un auténtico mito desorbitado de la realidad constitucional y jurídica, manejándolo como una patente de impunidad, pues como ya lo hemos visto la responsabilidad de éstos funcionarios no existe más que en un solo caso específico, u por otra parte con el mito de la

investidura electoral se ha tratado de desconocer tanto los antecedentes históricos del derecho patrio, como las disposiciones relativas del derecho comparado; en relación con esto último, un somero análisis de los sistemas jurídico-políticos de la mayor parte de los países del mundo, nos permite afirmar, que no existe tal impunidad ni debe existir por razón de los cargos electorales, y más aún, que en casi todas las naciones los diputados y senadores pueden ser detenidos o arrestados por delitos *in fraganti* cometidos aún durante el ejercicio de sus cargos, que en algunas solamente gozan de protección durante el tiempo de las sesiones y en el interior de los recintos parlamentarios, y que inclusive en los Estados Unidos de América, son plenamente responsables de determinados delitos, sin que siquiera exista el procedimiento de desafuero, aunque aquéllos se hubieren cometido cuando los funcionarios estuvieren en posesión de sus cargos. No se advierte razón alguna, ni por mayoría ni por minoría, para sostener que en nuestro país los funcionarios de referencia deban contar con una mayor protección constitucional que la que existe en todos los países del mundo, entre los que podríamos mencionar a los de mayor adelanto cultural e institucional, como el ya citado, además de Inglaterra, Alemania, Francia y España, entre otros; y de otros países de menor nivel de desarrollo, como algunos centroamericanos, sudamericanos y aún más del continente africano.

Veamos ahora la situación de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes.

Dispone la Constitución General de la República

Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

VII.-Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

Artículo 109.- Se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110, a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión y otros servidores más; para la aplicación de las sanciones (en el juicio político), la Cámara de Diputados acusará ante la de Senadores, y esta última, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder

contra el inculpado, y si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley, debiendo quedar separado del cargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

ARTÍCULO 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 (diputados y senadores) cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, debiendo proceder de nuevo tal declaración si vuelve al desempeño de sus funciones propias.

DISPONE LA *LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*, REGLAMENTARIA DEL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN

ARTÍCULO 1° (fracción V) Tiene por objeto reglamentar los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.

ARTÍCULOS 6° y 7°. Previenen las causas del juicio político.

ARTÍCULOS del 9° al 24. Regulan el procedimiento del juicio político.

ARTÍCULO 25.- Cuando se presente denuncia o querella por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República (diputados y senadores por los delitos cometidos durante el

tiempo del encargo), se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados; entre estas diligencias, deben subrayarse las tendientes a establecer la subsistencia del fuero constitucional.

Artículo 28.- Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Artículo 29.- Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional (diputados y senadores por los delitos comunes cometidos durante el cargo) sin haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia dela Cámara de Diputados, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librarán oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11.- "Los diputados y senadores gozan del fuero que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese m8ismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Del contenido de los preceptos constitucionales y legales referidos, podemos derivar las siguientes consideraciones:

A) La única inmunidad de que disfrutan los diputados y senadores es la que se sustenta en el artículo 61 de la Constitución, consistente en que serán inviolables o irresponsables por las opiniones que manifiesten, sin que puedan ser reconvenidos o enjuiciados por ellas, siempre y cuando sean externadas en el desempeño de sus cargos y en el interior de los recintos parlamentarios.

A contrario sentido, podemos afirmar que, si esas opiniones se manifestaran fuera de los recintos parlamentarios y no con motivo de las funciones, sí pueden los funcionarios de referencia ser castigados si con ellas violan algún o algunos de los imperativos del *Código Penal*.

O sea, el único fuero propiamente dicho de que gozan los funcionarios legislativos de que se trata, es la inmunidad parlamentaria por las opiniones expresadas precisamente en el ejercicio de sus cargos y con motivo de los mismos.

Esta protección constitucional, indudablemente coloca a los diputados y senadores al margen de la ley, rompiendo el principio de la igualdad ante la misma que en términos generales se consagra en la Carta Magna, a través de sus artículos 1.º, 12 y 13; pues como lo expresa claramente la Constitución, son inviolables y no pueden ser castigados, aunque sus manifestaciones u opiniones pudieran implicar el configuramiento de alguno de los tipos sancionados por la legislación Penal.

Por contra, si las opiniones fueren externadas en circunstancias ajenas a la comisión de los cargos electorales y fuera totalmente de los recintos parlamentarios, los diputados y senadores pueden ser perseguidos y sancionados al igual que los demás habitantes de la República, aunque por ello debiera previamente calificarse la procedencia de la acusación penal por la Cámara de Diputados, en virtud de haberse actuado durante el tiempo o duración de los cargos, tal y como se examina en el siguiente apartado.

B).- Los diputados y senadores son plenamente responsables de los delitos comunes que cometieren durante el tiempo de sus encargos,

pero para proceder penalmente en su contra, previamente debe declarase la procedencia de la acusación por la Cámara de Diputados, en lo que se ha dado en llamar, el ante-juicio o desafuero, y que la legislación constitucional y secundaria denominan como "procedimiento de declaración de procedencia" (artículos 111 de la Constitución, 1° fracción V y 25 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y 11 de la *Ley Orgánica del Congreso de la Unión*).

Este privilegio, que se ha considerado como un requisito de procedibilidad de la acción penal, resulta evidente y claro solo para los delitos comunes cometidos durante el desempeño de los cargos, pues así lo dice textualmente la Constitución, sin que pueda en función del principio de exacta aplicación de la ley hacerse extensivo a otras situaciones, y se corrobora del contenido del artículo 11 de la *Ley Orgánica del Congreso*, el cual en forma indudable y así mismo clara, expresa que "Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo"(sic).

Aún más, así se establecía en la Constitución de 1857[4] en su artículo 103, el cual decía textualmente: "Los diputados al Congreso de la Unión…son responsables por los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo…"

Igualmente lo consignó la Constitución de 1917, en su artículo 108 en su aprobación original, el cual establecía: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión…son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo…".

Como corolario a esta situación, si se pudiera denominar en forma extensiva, como fuero limitado o protección constitucional, desde siempre ha operado, solo para los delitos comunes que los diputados y senadores cometan durante el tiempo correspondiente a sus respectivos cargos.

A mayor abundamiento, como se ha expresado ya con anterioridad, cuando se trataba de delitos cometidos fuera del término de los cargos electorales, las leyes de responsabilidades de 1896, 1939 y 1979, establecían (lo que no se consigna en la ley actual) que si los

[4] En su reforma de 1874 se agregaron los senadores.

diputados al examinar los hechos y las pruebas llegaren a la conclusión de que por razón de la época en que el delito se hubiere cometido los acusados no gozaren de "fuero constitucional", se debía declarar incompetente la diputación y remitir el caso con sus documentos al juez o tribunal respectivo.

C.- Como una consecuencia de las reflexiones precedentes, procede sustentar que, en lo tocante a los delitos cometidos en fechas anteriores al tiempo de sus encargos, los diputados y senadores nunca han gozado de fuero o protección constitucional alguno.

Sobre este particular, es de gran significación que la legislación vigente, ni siquiera consigna la declaración de incompetencia de la Cámara de Diputados, concretándose simplemente a reiterar lo que ya se expresaba y se sigue expresando en todos los textos constitucionales, esto es, que los diputados y senadores no tienen protección constitucional respecto de los delitos comunes cometidos antes de su elección y del ejercicio de sus cargos.

Por otra parte, si no se establece ningún procedimiento especial para los delitos de esta naturaleza, jurídicamente debe estarse a la regla genérica de la fracción II del artículo 109 de la Constitución, la cual señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público (entre ellos los diputados y senadores) será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

No debe además en este sentido caerse en la mítica situación de que, por tratarse de diputados y senadores, por ese simple hecho no puede procederse en su contra penalmente, pues como ya hemos visto y demostrado, tales funcionarios solo disfrutan de inmunidad en la manifestación de sus opiniones con motivo de sus cargos, y solo debe existir previa declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para el proceso penal, respecto de los delitos comunes cometidos durante sus encargos.

Pero en relación con los delitos comunes cuya comisión se hubiese dado con anterioridad a sus cargos, se encuentran colocados en la misma situación de igualdad ante la ley que los demás ciudadanos de

la República, ya que no se advierte que las leyes les concedan al respecto protección o privilegio de ninguna naturaleza, por lo que no puede hablarse en el caso de declaración previa de procedencia, mal llamada "desafuero", pues se reitera, ni existe tal fuero ni está consignada en la ley vigente para la situación que se contempla, tal procedimiento o declaración previa.

Bien es cierto que la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, previene en el primer párrafo de su artículo 11, que los diputados y senadores gozan del fuero que reconoce la Constitución, pero también lo es, que la propia Constitución solo reconoce u otorga tal fuero o protección respecto de las opiniones externadas durante el ejercicio de sus cargos, y en lo tocante a los delitos comunes, solamente previene la declaración de procedencia para los delitos que se cometan durante los encargos. Más aún, el propio artículo 11 de la *Ley Orgánica del Congreso*, reconoce esta circunstancia al expresar en su último párrafo: "Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes"(sic).

Luego en correcta lógica jurídica, si para los delitos cometidos antes del ejercicio de sus cargos por los senadores y diputados, la Constitución y las leyes invocadas, no conceden ni otorgan protección o privilegio alguno a tales funcionarios, ni se establece un procedimiento previo en que deba intervenir la Cámara de Diputados, es evidente que dichos servidores públicos pueden ser acusados, perseguidos y procesados penalmente al igual que todos los demás habitantes del territorio nacional.

En esta última eventualidad, no es de estarse a los supuestos previstos en el artículo 29 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, en cuanto a que establece que cuando se siga proceso penal a un servidos público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento a que se

refieren los artículos anteriores (25, 26, 27 y 28 del procedimiento para la declaración de procedencia), la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelva si ha lugar a proceder.

Esto es así, porque no es el caso de los regulados por el artículo 111 de la Constitución General de la República, si se toma en cuenta que dicho precepto, como ya se ha dicho hasta la saciedad, se refiere a los diputados y senadores, pero precisamente para los delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus encargos, y no para aquellos que hubieren cometido con anterioridad. Si se actuara en la especie en los términos del precepto en cita de la *Ley de Responsabilidades*, se llegaría a la misma situación que se encontraba prevista en las Leyes de Responsabilidades anteriores (1986, 1939 y 1979) la que resultaba totalmente innocua, y se instruiría un procedimiento que ya fue suprimido y que no se encuentra regulado actualmente en ley alguna con la consecuencia de que la Cámara, como sucedía en aquellas fechas, tendría que declarase incompetente, con lo que únicamente, retrasaría sin apoyo ni fundamentos legales algunos, la administración de justicia.

Así también, ante una actuación como la señalada, debe descartarse cualquier perjuicio respecto de lo estatuido en el *Código Penal Federal*, el cual previene en su artículo 148: "Se aplicará prisión de 3 días a 2 años y multa de $100.00 a $2,000.00, por: III.- La violación de la inmunidad de un parlamentario o la que da un salvoconducto…"

Esto obedece a que, como ya lo hemos considerado y demostrado, la única inmunidad parlamentaria que consignan la Constitución y la *Ley Orgánica del Congreso* es la libertad de expresión de los diputados y senadores durante sus encargos y con motivo de los mismos, pues la declaración de procedencia, también llamada ante-juicio o desafuero, no constituye jurídicamente una inmunidad ni menos aún fuero en el sentido estricto de la palabra, amén que en el evento que se analiza no es de tomarse siquiera en cuenta, porque dicha declaración de procedencia no es constitucional ni legalmente necesaria, por tratarse de delitos comunes cometidos antes de la elección y de los cargos respectivos,

en cuya eventualidad no opera este procedimiento al tenor de lo expresamente establecido por el invocado artículo 111 de la Constitución General de la República.

D.- Los senadores y diputados pueden ser procesados, mediante juicio político, por ambas Cámaras, una como acusadora (la de diputados) y otra como Jurado de Sentencia (la de senadores), en los casos a que se refieren los artículos 119 de la Constitución y 5°, 6°, 7° y 8° de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

Empero, este procedimiento no constituye un fuero o protección constitucional, sino solamente una situación de procedencia de un factible castigo que en forma especial se consigna en la Constitución y en la ley, para aquellas conductas de estos servidores públicos, entre otros que, por la naturaleza de sus cargos, puedan por sus actos u omisiones causar perjuicios a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Lo anteriormente expuesto, nos permite sustentar las siguientes:

Conclusiones

I.- Los senadores y diputados solo disfrutaran del fuero constitucional de inmunidad, respecto de sus opiniones expresadas con motivo de sus funciones.

II.-Los senadores y diputados gozan de protección constitucional o fuero limitado, respecto de los delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus encargos, protección traducida en la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para que puedan ser perseguidos penalmente.

III.- Los senadores y diputados no gozan ni de fuero ni de protección constitucional para ser perseguidos penalmente por delitos cometidos antes de su elección y del ejercicio de sus cargos, y por ende para

intentarse la acción penal y procesamiento en su contra, no se requiere ni de previo procedimiento ni declaratoria ante y por la Cámara de Diputados.

IV.- Los senadores y diputados pueden ser sujetos de juicio político, teniendo como sola protección constitucional que dicho procedimiento se siga ante las Cámaras de Diputados y Senadores en los términos legalmente establecidos por la Constitución y la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

BIBLIOGRAFÍA

- Báez Martínez, Roberto, *Derecho Constitucional*, Cárdenas Editor, México, 1979.
- Becerra Bautista, JOSÉ, *El fuero constitucional*", Editorial Jus, México, 1945.
- Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, Roque Depalma, Argentina, 1955.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1982.
- _____, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, México, 1978.
- Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos,* Editorial Porrúa, México, 1982.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1969.
- Carranca y Trujillo, Raúl, *Derecho Penal Mexicano*, Antigua Librería Robredo, México, 1950.
- *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1931.*
- *Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, 1836, 1857 y 1917*, así como las reformas al título IV de esta última del 28 de diciembre de 1982.

- Coronado Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, UNAM, México, 1977.
- De la Torre, Juan, *Constitución federal anotada*, Antigua Imprenta de E. Murguía, México, 1913.
- *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Edición de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.
- Diez Manuel, María, *Derecho Administrativo*, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1963.
- Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas desde la independencia de la república (1667 a 1900)*, México.
- *Enciclopedia Jurídica Omeba*, voces: "Desafuero, fuero e inmunidad parlamentaria", Argentina, 1976.
- Escriche Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, voces: "desaforar, desafuero, fuero, Fuero de los senadores y diputados a cortes, inmunidad y privilegio", Librería de Ch. Bouret, México-París, 1888.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1963.
- García Oviedo, Carlos Y Martínez Useros, Enrique, *Derecho Administrativo*, Eisa, Madrid, 1968.
- González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Ediciones Botas, México, 1946.
- *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*, Ediciones Botas, México, 1945.
- Herrera y Lasso, Eduardo, *Garantías Constitucionales en Materia Penal*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1979.
- Jiménez de Asua, Luis, *Tratado de derecho penal*", Macagno, Landa y Cía., Argentina.
- Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional*, México, 1931.

- *Ley sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación* del 3 de noviembre de 1870.
- *Ley reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución federal* del 6 de junio de 1896.
- *Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del distrito y territorios federales y de los altos funcionarios de los Estados*, del 30 de diciembre de 1939.
- *Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del distrito federal y de los altos funcionarios de los Estados*, del 31 de diciembre de 1979.
- *Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*, del 31 de diciembre de 1982.
- *Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* del 25 de mayo de 1979.
- Maggiore, Giuseppe, *Derecho Penal*, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1954.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo y Perrot, Argentina, 1970.
- Montiel Y Duarte, Isidro, *Derecho constitucional*, México, 1879.
- Moreno Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Pax, México, 1978.
- Ruíz Eduardo, *Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1978.
- Schmill Ordoñez, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Librería de Manuel Porrúa, México, 1971.
- Soler Sebastian, *Derecho Penal Argentino*, Editorial La Ley, Argentina, 1945.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1944.
- _____, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, Editorial Porrúa, México, 1981.

- Vallarta Ignacio L. *Votos, cuestiones constitucionales*, Imprenta particular a cargo de A. García, México, 1894.
- Zarco Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, 1916.

Nota Aclaratoria.- Esta opinión, no obstante sus razonados fundamentos, fue modificada en la práctica forense en el procedimiento instruido al senador Jorge Díaz Serrano por un delito cometido antes del ejercicio de su cargo, según las razones expresadas en el dictamen producido por las Comisiones de la cámara de diputados que resolvieron el procedimiento de declaración de procedencia en contra de dicho senador, razones que fueron confirmadas por los tribunales federales en el juicio de amparo promovido por tal senador.

Consiguientemente a partir de dicha modificación ha imperado el criterio de que el desafuero puede intentarse igualmente no solo en cuanto a delitos cometidos durante el ejercicio de sus cargos por los legisladores sino también por delitos cometidos antes del desempeño de sus cargos por los respectivos legisladores.

VII. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMA Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia de nuestro pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, partiendo desde las culturas autóctonas, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue la base política de la conquista al legalizar las actuaciones de Hernán Cortés a través de la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en el año de 1519; el Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró su regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

Fue así que en el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

No obstante, su importancia y de la conciencia que, en nuestro sistema federal, el Municipio Libre es una institución que los mexicanos

seguimos considerando como indispensable para nuestra vida política, debemos reconocer que no la hemos hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

Tal descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y provincial; de hecho, se ha debilitado el federalismo que está declarado como el sostén

de nuestra Constitución política. Pero, indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando por el fortalecimiento de nuestro sistema federal. Para ello no requerimos una nueva institución; tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conformes a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que corresponden realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para reso0lver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo.

A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planeamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la cédula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, como ya lo sustentaba Tocqueville, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y cédula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios Republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como Ley Suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para la mayor utilidad del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido el pensamiento del ilustre Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los serenos estudios realizados y como un corolario de la intensa consulta popular efectuada, consi9deramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida Republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una y otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea constituía un delicado punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis

y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma Republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de vigorosas inte5rvenciones de Jara y Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Tomamos en cuenta en lo particular las realidades sociológicas y económicas de los 2,377 Municipios del país, sus grados de desarrollo, y por qué no decirlo también, los notorios contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, de libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo está claramente señalado, es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, tratando de lograr del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples ya variadas regiones del país sino en ubicar las decisiones primarias de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de

la revolución (materia agraria y derechos de los obreros), pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que pragmáticamente se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

De los estudios realizados, aun cuando en principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, posteriormente, por la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115, llegamos a la determinación que dicho artículo debe seguirse manteniendo en lo general en su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

Hemos seguido para la formulación de esta iniciativa los lineamientos más autorizados de nuestro constitucionalismo, pretendiendo solamente consignar en el precepto aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país, y por otra parte en congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, dejar la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Así pues, presentamos ante la Soberanía de ese H. Congreso la presente iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo corresponderá a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se pretende por otra parte apoyar y robustecer la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de unificar sistemas existentes en algunas Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar por otra parte la esencia de nuestro federalismo.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad a la ley, y a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los Ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, al par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a

la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Aún conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deban tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todos y cada uno de los Municipios.

A este respecto, como consecuencia de los análisis efectuados desde diferentes puntos de vista, problemática y circunstancias, concebimos la necesidad de definir como servicios públicos municipales, los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y registro civil, estableciendo que tendrán además dicha característica aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a los estudios y experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad para coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia, y aún más con la facultad de concesionarlos exceptuando a aquellos que por su propia naturaleza, como los de vialidad, seguridad pública y registro civil, por ser inherentes a la actuación pública del Estado, deberán siempre corresponder a las comunidades municipales.

Por su amplia repetición y sustentación en toda la consulta popular, y como derivación de los numerosos estudios realizados sobre el Municipio a diversos niveles, concluimos en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo como así

también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales, primeramente, por estimar de consubstancial justicia el derecho de la tierra al nivel de gobierno que más cerca e inmediato se encuentra de ella, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y las contribuciones derivadas del fraccionamiento, uso, enajenación aprovechamiento del suelo, y las que tengan por base el cambio de valor de los predios, éstas últimas que aun cuando forman parte actualmente del impuesto federal sobre la renta, se estimó de absoluta equidad asignarlas en forma exclusiva a los Municipios ya que son éstos los que definitivamente generan a través de su desarrollo, obras y servicios municipales, el valor y los cambios económicos de la propiedad territorial.

Se asignan igualmente a los Municipios los impuestos derivados de la producción agropecuaria y de las actividades artesanales, los derechos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo, los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.

Así también se ponderó la necesidad de la integración y fomento de empresas municipales, consignando el derecho que tienen las comunidades a recibir las utilidades y las participaciones de dichos entes paramunicipales.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir aquellas participaciones que se les asignen por ley o por convenios en los impuestos, productos y otros tributos de la Federación y de los Estados, así como las tasas adicionales que en este mismo renglón se les fijen por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados sobre impuestos federales y estatales.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consignó, por una parte, la obligación, sin exenciones o subsidios, del pago de sus impuestos y contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas indebidas de exentar a organismos descentralizados de estos ingresos que son consubstanciales para la vida de los Municipios; y por otra, la prohibición a la Federación y a los Estados de establecer gravámenes sobre algunos conceptos que se considera deben ser excluidos de los Municipios.

Así también y en lo referente a este importante renglón, como consecuencia lógica de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los Ayuntamientos.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo municipal, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, apoyando su intervención por la vía de convenios o concertación para evitar su posible marginación como ha sucedido en algunas prácticas que se han venido dando sobre la creación y regulación de este tipo de zonas geográficas.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al

servicio de los Estados como de los Municipios, los que por razones obvias correspondientes a nuestro régimen federativo no deben estar protegidos por el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, y consecuentemente se propone que a fin de que tales trabajadores no queden marginados de una necesaria protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismos que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de carreras administrativas, estatal y municipal, la inamovilidad, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social y la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular consideramos que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del Ayuntamiento, se dé la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello proponemos un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad de desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados, algunos con normas estables y otros incipientes y ciertamente necesitados de revisión, debemos de proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

Solamente con la inamovilidad y la carrera municipal, podrán perfeccionarse los sistemas administrativos en los Municipios y podrán lograrse principios de congruencia con las técnicas requeridas por la administración moderna, en una mayor suficiencia de su estructura y en un logro más eficaz de la prestación de los servicios públicos municipales.

En lo tocante a la fracción IX que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto vigente, con las solas variantes siguientes:

La referente a la edad que deberá reunir la persona que pueda ser elegible como gobernador, misma que se ha considerado sensato establecer como de 30 años cumplidos a la fecha de la elección.

La relacionada con la integración de los Ayuntamientos con el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, pues ha inducido a indebidas interpretaciones y ha evitado en ciertos casos el acceso en la integración de los Ayuntamientos de los elementos representativos de los partidos minoritarios, haciendo nugatoria la reforma política que conlleva como nota esencial la conjugación de todos los elementos representativos del país, a partir del primer nivel de gobierno o sea la célula política Republicana que constituye el Municipio Libre.

Como última fracción, se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo al federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones dela Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación (CUC) u otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o transparencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierta manera el federalismo mexicano y el desarrollo nacional.

Como transitorios de la iniciativa, se propone en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario*

Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se proponen en la iniciativa.

Por las motivaciones y razones expresadas, me permito someter a la consideración de la soberanía de ese H. Congreso, en uso de las facultades que me otorga la fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la República, la siguiente iniciativa de reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIII. PROYECTO DE REFORMA Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- El número de Municipios y sus respectivas circunscripciones territoriales se determinarán en cada Estado por las Legislaciones locales. Sólo podrán erigirse nuevos Municipios en comunidades mayores de 30,000 habitantes y con territorio que cuente con recursos suficientes para su sostén económico y correcta administración de los servicios públicos que les correspondan.

Los Municipios de una entidad podrán crearse o fusionarse mediante acuerdo de las Legislaturas locales y ratificación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos debiendo tomarse en cuenta el parecer de las poblaciones, mediante referéndum. Tanto la creación como la fusión podrán ser objeto de iniciativa popular.

II.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que, por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios

antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan Estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer las alegaciones que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los Miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será sustituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases que establezcan las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

IV.- Los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado
b) Alumbrado público
c) Limpia
d) Mercados y centrales de abasto
e) Panteones

f) Rastro
g) Calles, parques y jardines
h) Seguridad pública y tránsito
i) Registro civil; y
j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un Mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Los Ayuntamientos, de conformidad a las leyes relativas, podrán concesionar los servicios públicos a su cargo, con excepción de los que se mencionan en los incisos G), H) e I) de esta fracción.

V.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

a) Los impuestos sobre la propiedad territorial y las contribuciones derivadas del fraccionamiento, uso, enajenación aprovechamiento del suelo, y las que tengan por base el cambio de valor de los predios.
b) Los impuestos a la producción agropecuaria y a las actividades artesanales.
c) Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.
d) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.
e) Las utilidades que generen sus entidades o empresas o las participaciones o partes sociales que posean en sociedades.
f) Las participaciones que se les asignen, de conformidad a las leyes federales y estatales o a los convenios celebrados, en los impuestos, productos y otros tributos de la Federación y de los Estados.

g) Las tasas adicionales que se fijen por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados sobre impuestos federales y estatales; y

h) Los demás conceptos que se establezcan legalmente.

Los impuestos y contribuciones municipales no estarán sujetos a exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. La Federación y los Estados se abstendrán de establecer gravámenes sobre los conceptos a que se refieren los incisos A), B) y C) que serán exclusivos de los Municipios

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos.

VI.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la Zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; regularizar la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VII.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, con apego a las leyes correspondientes y por la vía de la concertación, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de tales centros.

VIII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

IX.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.
b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que se desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección y con treinta años cumplidos a esta fecha.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de

propietarios, siempre que no hubieren Estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios.

X.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus constituciones expidan sus legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos y a la implantación de sistemas de carrera administrativa, que incluyan el acceso a la función pública, la inamovilidad, las fórmulas de acceso, la protección al salario, la seguridad social y la solución jurisdiccional de controversias.

Estas leyes regirán en los mismos términos para las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

XI.- La Federación y los Estados, en los Términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios, con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Transitorios

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

Artículo segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo.

IX. LAS "LEYES DE MANÚ" EN EL *AFFAIRE* DÍAZ SERRANO

"La característica de la verdad es que no necesita más prueba que la verdad"

Jeremías Bentham

Las leyes o *Código de Manú*, constituyen el más famoso de los libros sagrados de la India (según algunos historiadores con más de 4,000 años de existencia); son consideradas como el verdadero fundamento de todo el derecho indio, para que toda la mortalidad y toda la ley quedaban subordinadas a las castas, pues la importancia de los crímenes y de las acciones en general dependían de la persona que los realizaba o sufría; eran un conjunto de principios y normas éticas que reforzaban el sistemas de castas, estableciendo privilegios en favor de los brahmanes, a los que consideraban inviolables sin condenas severas para los mismos cualesquiera que fuesen los crímenes que hubiesen cometido, con importancia tal que hasta la autoridad del rey debía inclinarse ante ellos; para las *Leyes de Manú* sólo el asesinato de un brahmán era realmente un asesinato.

Tal vez no resulte casual la coincidencia con el apelativo de cierta periodista mexicana que, en diversos artículos, en forma abierta y sin tomar en cuenta en lo más mínimo las pruebas existentes en el proceso penal relativo, que han sido valoradas por las únicas autoridades a quienes corresponde hacerlo o sea los tribunales, ha publicado apasionadas y sospechosas defensas del ingeniero Jorge Díaz Serrano, a quien etiqueta como una víctima del gobierno mexicano, perseguida sin justificación ni base legal.

Recuerda su actuación en este sentido, el sectarismo de las *Leyes de Manú*, para que, se repita solo el asesinato de un brahmán era verdaderamente un asesinato.

"Una cosa es desear que la verdad esté de nuestro lado, y otra muy distinta desear sinceramente estar del lado de la verdad" (Whately).

Esta es la actitud que se ha tomado en el affaire Díaz Serrano por la periodista mexicana citada, quien expresa todos sus deseos porque la verdad esté de su lado, pero negándose a toda evidencia, no desea en forma sincera estar del lado de la verdad.

En un artículo publicado en la revista *Siempre!* de 14 de diciembre, en un desmedido afán de defender de su acusación a Díaz Serrano, comenta con acusada ligereza una publicación hecha por el supuesto representante legal de los extranjeros involucrados en dicha acusación, haciendo además imputaciones fuera de todo sensato juicio a las actuaciones realizadas por el Gobierno mexicano y particularmente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Ya que en tal publicación se hacen afirmaciones que desorbitan la sana lógica y la verdad legal, con lo que propiamente se pretende deformar la verdad, única que existe y que se encuentra soportada por las numerosas pruebas del proceso, resulta pertinente comentar los "comentarios" en pro de la correcta libertad de prensa que debe ajustarse a la verdad para conciliarse con el derecho a la información que asiste a la opinión pública.

Se afirma (sectarismo de las *Leyes de Manú*), "que al acusarse a Díaz Serrano se acusó también de paso a dos extranjeros", cabe aclarar que esta afirmación es tendenciosa, pues a dichos extranjeros (Jacques Van Damme y Herman Sauer) no se les acusó de paso: la denuncia de formuló directamente contra los mismos, como cómplices del delito de fraude que se atribuyó a Díaz Serrano.

Se sostiene "que los extranjeros son objeto de persecución por parte de la Justicia mexicana, pero la realidad es que no se ha pedido hasta el momento su extradición, por lo que debe crearse que sólo sirvieron como comparsas utilizadas por la Contraloría en la inculpación del

exdirector de PEMEX, para obtener su credibilidad". Nueva información sectaria, pues de ningún modo se utilizó los nombres de los extranjeros como comparsas ni eran necesarios para obtener credibilidad; la credibilidad de la acusación está apoyada en las pruebas exhibidas que dejaron demostrada suficientemente la presunta responsabilidad tanto del exdirector de PEMEX (¿se tratara de un brahmán?) como de los extranjeros que intervinieron en las operaciones fraudulentas por las que se perjudico a la Nación. Las *Leyes de Manú*, no las hindúes, sino las de la periodista mexicana, la inducen a atribuir que la petición de extradición corresponde a la Contraloría; valdría la pena que antes de hacer tales afirmaciones la "informadora" se informará a su vez sobre los sistemas legales que rigen a la extradición en México, lo que indudablemente le permitirá enterarse que en ella no tiene intervención la Secretaria de la Contraloría, pues únicamente se concretó en uso de facultades estrictamente legales, a formular la denuncia respectiva; la persecución, las órdenes de aprehensión, peticiones de extradición, etc., etc., corresponden a la Procuraduría General de la República y a los Jueces Federales y de ninguna manera a la Contraloría.

Se menciona "que los señores Van Damme y Sauer protestaron porque sostienen que el Gobierno mexicano no tiene derecho de desacreditarlos en el mundo"; temeraria afirmación, pues el Gobierno mexicano no pretende desacreditar a nadie en lo particular, ya que en el caso ha actuado en el ejercicio y uso de facultades legales y constitucionales, y el hecho de que están involucradas dos personas extranjeras, con suficientes pruebas para acreditar su presunta responsabilidad, de ninguna manera implica un intento de desacreditar sino solamente el hacer del Estado mexicano en uso de su soberanía y en la defensa de sus propios intereses.

Se dice "que los extranjeros mencionados, publicaron un desplegado el 18 de noviembre en el periódico *Excélsior*, rubricado por el señor Domingo Plazas Navarro, como su representante legal"; tal vez la diligencia demostrada por la periodista, debiera haberla llevado a investigar que la persona que aparece publicando tal desplegado, no se encontraba en tales fechas ni se encuentra actualmente en el territorio

nacional y que más aun fue la primera persona sorprendida en enterarse de la publicación de tal desplegado; es presumible pensar que se trata en dado caso de una maniobra de la defensa, en una publicidad que forma parte de una campaña, y a la que obviamente, dadas las circunstancias no debe ser ajena la periodista en cuestión.

Se comenta "que los firmantes del desplegado manifiestan que las falsedades empleadas por la Contraloría son para desacreditarlos, desacreditar a sus empresas y perseguirlos supuestamente. Comentario que no tiene base, pues ni siquiera coincide con el texto del desplegado, ya que en esté no se mencionan ni falsedades de la Contraloría ni persecuciones supuestas, por lo que únicamente se está ante conjeturas inexplicables y de índole netamente subjetiva por parte de la periodista.

Esta afirma "que Díaz Serrano está en la cárcel y eso es lo único que seguramente le importa al presidente de la República"; afirmación que además de ser simplemente unilateral, implica una imputación indebida que, rebasando los límites de la libertad de prensa, implica una falta de respeto y comedimiento a la figura presidencial, atribuyéndole pensamientos que sólo existen en la tendenciosa opinión de la "Informadora".

Al referirse específicamente a algunos de los puntos del desplegado, los deforma deliberadamente, así sostiene "que los señores Sauer y Van Damme, por conducto de su abogado, presentaron el 5 de agosto de 1983 en la Embajada de México en Londres, documentos y manifestaciones probatorios para demostrar la inexistencia del presunto delito de fraude en la compra por PEMEX en los buques 1500 y 1501".

Hasta para un lego, como indudablemente lo es la periodista, es obvio que las pruebas de inocencia en acusaciones delictuosas, no se ofrecen ni se presentan en las embajadas de nuestro país en el extranjero, pues deben en todo caso ser exhibidas ante las autoridades judiciales; no se litiga en las representaciones diplomáticas; nuestras leyes señalan claramente cuáles son los caminos y los medios legales que tienen los implicados en los procedimientos judiciales; el procedimiento utilizado, no deja de ser sanciona lista y extraño, sin que tenga validez alguna para una supuesta defensa en una acusación penal.

Se comenta también "que, en el mes de agosto, el abogado de los citados extranjeros estuvo en esta ciudad, y visito a diversos funcionarios para saber si los documentos habían llegado a su destino, es decir, al Juez de Distrito que se ocupa del caso, sin que nadie le hubiera prestado atención, teniendo que regresar a España sin información".

Resulta curioso que sea precisamente un abogado quien presente documentos ante una embajada, debiendo haberlo hecho ante el Juez de la causa, no se dice a quienes entrevisto en México, pero lo obvio del caso es que no entrevisto al único funcionario a quien debió en todo caso haber visitado, es decir, al Juez del proceso, resultando infantil la afirmación de que tuvo que regresarse a Europa sin información; si deseaba información, lógica inferencia, debió haber acudido al Juzgado de Distrito, el que desde el mes de junio de este año, había dictado orden de aprehensión en contra de los señores Van Damme y Sauer.

Se alega "que la documentación llegó a la Secretaria de Relaciones Exteriores; que los documentos pasaron a la Contraloría o a la Procuraduría y se extraviaron", diciendo la periodista en especulación personal, "que espera que sea sólo momentáneamente por el prestigio internacional de México, pues aunque aquí podemos perder nuestros papeles cuando se refieran a un mexicano, cuando se trata no sólo de los extranjeros sino del prestigiadísimo astillero Boelwerf y de una compañía seria como Navigas, es otro cantar".

Ya se ha comentado, que no es una embajada el medio adecuado para presentar pruebas en relación con un proceso que se instruye ante un Juzgado Penal de la ciudad de México; además, con tal independencia, de si los documentos fueron o n o remitidos a la Secretaria de Relaciones, lo cierto es, que no se advierte en que pueda resultar razonable que se afecte el prestigio internacional de nuestro país, como lo supone la periodista, ni menos aún que pueda ni deba admitirse que los extranjeros tengan preferencias ante la ley mexicana en relación con los procedimientos que para todos los mexicanos establece nuestro sistema jurídico.

Para la periodista, se está "ante un prestigiadísimo astillero y una compañía seria"; evidentemente debe tener razones subjetivas para pensar de esta manera, pero no le asiste derecho para afirmarlo

categóricamente en un medio de información pública, cuando que se han aportado pruebas contundentes que en cierto modo se han hecho del conocimiento público por la prensa nacional, que demuestra la indudable complicidad del representante de los astilleros (Van Damme) y el Director de Navigas (Sauer), en el cuantioso fraude cometido en perjuicio de petróleos Mexicanos con la intervención personal de su exdirector, Díaz Serrano, al adquirir dos barcos en un sobreprecio de 34 millones de dólares, sin que fueran necesarios para la empresa y sin que se hubiesen cumplido las obligaciones que para tal efecto se establecen y regulan en diversas leyes mexicanas. No puede entenderse, dentro del más elemental sentido de común, que sea serio y digno de prestigio, el acudir a procedimientos ilegales para una compra- venta de unos barcos, en cuya operación resultaron dañados en términos muy considerables los intereses de la Nación.

Ante tales afirmaciones, no podemos menos que considerar que se están aplicando las *Leyes de Manú*, mas no las legendarias de la India, sino las de la periodista, que para su propia y formal estimación, considera más valiosos los intereses de unas empresas extranjeras que nuestros propios intereses, los de México, los de la Nación Mexicana, sujetos a todo un orden jurídico que en el caso fue manifiesta y abiertamente violado, como se demostró en la Cámara de Diputados en el procedimiento de desafuero del entonces senador Díaz Serrano y fue ponderado a través de las pruebas aportadas por la Procuraduría General de la República ante el Juez de Distrito a quien toca conocer del asunto.

Se dice también, extralimitándose del contenido del desplegado, "que la Contraloría aseguró que Navigas era una compañía fantasma, inventada para realizar el presunto fraude; una compañía con un capital de 500 dólares, lo que no es cierto pues el astillero, Navigas y su filial Saudi–Multina iniciaron en octubre y noviembre de 1976, negociaciones con PEMEX para la construcción de dos buque-tanques".

Es recurrente observar la marcada tendencia de la periodista a deformar la verdad (tal vez queriendo aparentar o cuando menos desear que aquélla esta de su parte), pues ni la Contraloría hizo la afirmación

que se dice, ni el desplegado se dice que la hizo la Contraloría, ni menos aún se expresa que el astillero y las dos empresas (Saudi y Navigas) iniciaron en 1976 negociaciones con PEMEX para la construcción de los dos barcos.

Lo auténticamente cierto es (no la verdad que desea la periodista sino la verdad demostrada por pruebas irrefutables) que las negociaciones se iniciaron por Boelwerf con PEMEX en 1979, y no para la construcción de barcos, sino para la venta de dos barcos; que habiendo sido rechazadas por PEMEX las ofertas de Boelwerf, por medios inusitados en el mercado naviero, el representante de Saudi-Multina, ofreció los buques en venta a precio superior y en condiciones desfavorables para la empresa mexicana, lo que inexplicablemente fue aceptado; que el representante de los astilleros intervino en los contratos de Compra-venta sin razón aparente alguna, y con la notoria irregularidad de que fue Navigas, no siendo la propietaria, que en abril de 1980, vendió los barcos a PEMEX, y fueron los astilleros los que no siendo vendedores, sino solamente "testigos" de la irregular operación, los que recibieron el primer pago o anticipo, hecho por PEMEX cuando que en dado caso, en una correcta operación, debió haberse pagado el anticipo a Navigas si esta efectivamente hubiera sido la propietaria de los buques y no la vendedora de algo que no le correspondía.

Igualmente, no es cierto que Saudi-Multina fuera filial de Navigas, sino al contrario, pues la primera fue creada anteriormente a la segunda, y así se advierte también de las pruebas que se exhibieron como parte de la acusación, en donde el representante de Saudi-Multina, fijarse bien, ofrece los buques y no negocia su construcción, lo que hizo a nombre propio, directamente y después también por su filial Navigas.

Se dice "que desde 1977 Boelwerf concedió a Navigas y Saudi-Multina opción de compra de los barcos y que el astillero solicito un préstamo del contrato de arrendamiento firmado con Saudi-Multina, crédito que necesitó la aprobación de las autoridades belgas, lo que se puso en entredicho por la Contraloría.

Esta afirmación unilateral en todo caso debe aprobarse ante los tribunales, se repite, no ante embajadas o delegaciones consulares; pero

con independencia de ello, en el expediente judicial existe una prueba exhibida con la denuncia, en la que se demuestra que el contrato de construcción fue celebrado por Boelwerf consigo misma, inscrito desde 1977 en un registro público de las autoridades belgas, y que oficialmente en los registros relativos no existía el menor asomo de una relación contractual entre Boelwerf y Saudi-Multina, ni menos aún de Navigas, que solamente apareció en el panorama del caso en la fraudulenta operación efectuada con PEMEX.

Se destacan por la periodista las protestas de las empresas Navigas y su filial Saudi-Multina de haber sido acusadas en la prensa de ser compañías fantasmas creadas con la sola intención de colaborar con el astillero y los representantes de PEMEX en un fraude, de falsas imputaciones que afectan tanto el honor de los firmantes, Sauer y Van Damme, como el comercial y crédito de las sociedades que representan, y las afirmaciones de que Navigas y Saudi-Multina son sociedades que trabajan en el comercio y el transporte de gas con un volumen de negocios anual superior a 150 millones de dólares, así como que Boelwerf es el astillero más importante de Bélgica, conocido en el mundo entero como constructor de primera clase.

No está de más subrayar, que la propia periodista manifiesta que las acusaciones hechas en tal sentido a las empresas fueron en la prensa, circunstancia que, de ser cierta, es ajena totalmente a las imputaciones y denuncias contenidas en el documento que la Secretaría de la Contraloría presentó ante la Procuraduría General de la República.

Así también debe insistirse en que la Secretaría no hizo denuncia en contra de las empresas ni del astillero, sino personalmente en contra de los señores Van Damme y Sauer, así como del ingeniero Díaz Serrano y del capitán Enrique Amado Cárdenas, en ese entonces exdirector y exgerente de Marina de PEMEX.

La afirmación de que las empresas, árabe y liberiana, Saudi-Multina y Navigas, son comerciantes activos con negocios superiores a un volumen anual de 150 millones de dólares y de Boelwerf es un astillero muy importante y prestigiado, quedando en todo caso sujetas

a la demostración de los que firman el desplegado, pero además de ser ajenas a la acusación concreta de que se trata, de ninguna manera desvirtúan las irregularidades operaciones celebradas en el caso, en las que se cometió un cuantioso fraude de 34 ,millones de dólares en perjuicio de PEMEX y por tanto de la Nación mexicana

No puede advertirse de donde deriva la personal y subjetiva exclamación de la periodista en el sentido de que "en buena se ha metido el Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación" y de que "en buena he metido el prestigio internacional de nuestro país".

No por afirmación que se hagan en un desplegado de prensa, y por imputaciones que se dice se hicieron también en la prensa, se puede comprometer una acción legitima, apoyada en facultades expresamente conferidas a la Secretaria de la Contraloría, ni menos aún puede comprometer el prestigio internacional de México, el que sus autoridades, legítimamente constituidas, denuncien una operación corrupta, en la que se encuentran involucrados penalmente además del exdirector de PEMEX, Ing. Jorge Díaz Serrano, y del exgerente de Marina de dicha empresa, Capitán Amado Cárdenas, unas personas de condición extranjera, que tuvieron parte activa en dicha operación, lo que ha sido plenamente valorado, con independencia y autonomía, no solo por el Poder Ejecutivo que a través de la Contraloría presentó la denuncia correspondiente, sino también por los legisladores, al aprobar la sujeción a proceso del ex –Senador Díaz Serrano, y por el Poder Judicial de la Federación Mexicana, al sujetar a formal prisión al Ingeniero Díaz Serrano, y al expedir órdenes de aprehensión en contra de los señores Van Damme, Sauer y Amado Cárdenas por reunirse respecto a estos últimos los requisitos que se señalan específicamente en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

Ni se trata de calumnias, ni de imputaciones irreflexivas, se trata de una acusación que reviste toda la seriedad que exigen las leyes mexicanas, y en lo tocante al cuestionamiento que se hace la periodista, sobre "que es lo que van a hacer los señores Sauer y Van Damme", cabe afirmar que tienen al igual que todos los ciudadanos mexicanos el derecho de defenderse utilizando los mismos recursos que a los

mexicanos corresponden, y no recursos extraños a nuestro derecho, como acudir ante representaciones diplomáticas, exhibir documentos en la prensa, hacer desplegados en periódicos de alta circulación nacional, ni menos aún acogerse a publicaciones tendenciosas que en forma notoria solamente llevan el propósito de confundir o desorientar a la opinión pública.

Dice la periodista "que la persecución de la Contraloría contra los extranjeros Sauer y Van Damme, es un poco de 'mentirijillas' ya que no se ha solicitado su extradición ni su comparecencia ante autoridades mexicanas, como así lo manifiestan los propios extranjeros haciendo constar que no ha sido citados en el procedimiento que se sigue en México contra Díaz Serrano".

Sobre este comentario, cabe remitir a lo antes afirmado de que se está ante las particularidades *Leyes de Manú* la periodista, no las legendarias de la India, pues pretende que la Contraloría persiga solicitando extradiciones y comparecencias, para cuyo efecto tendrían que hacerse reformas básicas a nuestro sistema legal y de esta manera encajar dentro de las concepciones tendenciosas pero poco informadas de la periodista, y así al igual que como sucedía en la India sectariamente, juzgarse el asunto según las muy propias y periodísticas *Leyes de Manú*.

Por lo que se refiere a la afirmación de que no han sido citados los señores Sauer y Van Damme en el procedimiento que se sigue en su contra, procedimiento en el que también aparecen inculpadas otras personas (Diaz Serrano y Amado Cárdenas), aparentemente se quiere dar a entender que el juicio se lleva a cabo sin audiencia de dichos extranjeros; es absolutamente inexacta esta afirmación, pues el derecho mexicano no permite juicios penales en ausencia o en rebeldía de los imputados; por lo que se refiere a los expresados extranjeros sólo se han llevado a cabo los actos procesales que no requieren su presencia física en el lugar del juicio, tomando en cuenta que es público y notorio que se hallan en el extranjero, como por lo demás lo reconocen expresamente; por ende, nada ha ocurrido que los deje sin defensa legal, lo que tal vez suceda, como también lo es para la periodista, es que carecen de información acerca de los medios de defensa que la ley mexicana pone a su disposición.

Ahora, si lo que pretende es que, por extranjeros, reciban un trato especial y diferente al que tienen derecho todos los mexicanos, no sería admisible pues se estaría en contra del principio de igualdad ante la ley, mexicanos o no, que consagra nuestra Constitución.

Pregunta la periodista "porque no actuado la contraloría, representante en el caso del Gobierno de México nada más ni nada menos, con mayor diligencia y celeridad contra sus acusados Sauer y Van Damme", y se contesta a sí misma, "porque ello significaría exhibirse más aun internacionalmente"

Nuevamente se pretende por la periodista establecer sus propias leyes, las *Leyes de Manú*, no las de la India, sino las de la informadora mexicana, ya que una vez efectuada la denuncia (si se informara a su vez la "informadora") termina la intervención legal de la Secretaria de la Contraloría, y las acciones posteriores corresponden, por una parte a la Procuraduría General de la República y por otra a las autoridades del Poder Judicial, mismas que han actuado en el caso de conformidad con la Constitución y las leyes penales relativas.

No ha existido ni existe un propósito de exhibición, ni menos aún a nivel internacional; si pudiéramos hablar de alguna exhibición en este caso, seria, por carencia de toda información legal, mejor dicho, de desconocimiento de las leyes mexicanas, por una parte, de los extranjeros a que se refiere el desplegado y por otra de la gratuita comentarista mexicana.

Se sostiene "que se está ante un delito de 'ocultación de documentos', y que podría exigirse una reclamación al Gobierno mexicano de daños y perjuicios".

Se ignora cuál sea la legislación a que se refiere la des informada "informadora", pero en dado caso, como ya se ha dicho, las pruebas de defensa en una acusación penal deben ofrecerse y presentarse ante el Tribunal que lleva la causa, y no pretender, ingenuamente, efectuar una defensa a control remoto desde 1era embajada de nuestro país en Inglaterra; si más aun, los extranjeros de que se tratan piensan que no tienen responsabilidad alguna, que sus pruebas son irrefutables, que no

ha existido fraude ni tuvieron intervención en el, cabe preguntarse, ¿por qué no han comparecido ante el juez penal mexicano, y han tratado de demostrar su supuesta inocencia, como por demás lo anunciaron en su citado desplegado? ¿Por qué en dado caso no han utilizado los recursos legales que nuestro régimen jurídico dispone y establece al igual sin privilegios de ninguna índole para los mexicanos y los extranjeros?

La informadora, gratuitamente, manifiesta que no sería raro que se exigiera a México reparación por daños y perjuicios; ¿estaremos de nuevo ante privilegios y sectarismos? O ¿es que por tratarse de un brahmán acusado y de cómplices involucrados extranjeros, deben las autoridades mexicanas renunciar a sus derechos de perseguir y procesar y en su caso sentenciar a los responsables de ilícitos cometidos en perjuicio de la Nación?; para la "informadora" desinformada, resulta oportuno aclararle que es un principio indiscutible que no podrán proceder reclamaciones por daños y perjuicios cuando las actuaciones de las autoridades se sujetan al marco legal establecido, ya fuere en México, ya en los países extranjeros, inclusive en los de origen de los señores Sauer y Van Damme.

Por último, se afirma "que se ha puesto a la Contraloría, al gobierno u al país mismo en un procedimiento, si no se prueba con absoluta claridad e información que los extranjeros, su abogado y las empresas están equivocados, por lo que México quedará muy mal a ojos del mundo y que está en juicio el prestigio internacional de nuestro país en él se dice impera régimen de derecho".

Se reitera que la actuación de las autoridades mexicanas, principiando con la Contraloría que se concretó dentro de sus facultades a formular la denuncia, se ha realizado con estricto apego a las leyes mexicanas, resultado increíble que se tenga que probar a lo negativo, es decir, que las autoridades mexicanas tengan que demostrar que lo que afirman los extranjeros en su desplegado no es cierto; en todo caso, deben ser los extranjeros los que tengan que justificar sus afirmaciones ante los tribunales; es un viejo principio de derecho, que quien afirma tiene la obligación de probar y no al contrario.

Por lo demás, las pruebas exhibidas en el proceso demuestran plenamente la presunta responsabilidad de los señores Sauer y Van Damme, y tan es así que el Juez de Distrito dictó orden de aprehensión en su contra por reunirse los requisitos constitucionales.

Ciertamente en México se está ante un régimen de derecho, y no tiene por qué estar en juego el prestigio internacional de nuestro país, cuando sus autoridades ejercen su derecho y su soberanía; por el contrario si implicaría un desprestigio nacional e internacional para el gobierno Mexicano, que teniendo pruebas fehacientes de la responsabilidad de un exdirector de Petróleos Mexicanos, exsenador de la República y de unos extranjeros en cuantioso fraude a la Nación no ejercitará acción legal en contra de los mismos.

No hacerlo sería en una posición sectarista el pretender hacer realidad en el medio actual mexicano, las *Leyes de Manú* de la India que de esta manera vendrían a convertirse dada la proclividad de la periodista mexicana en proteger en forma privilegiada a un exfuncionario mexicano, como si se tratara de un antiguo brahmán, en las *Leyes de Manu* mexicanas.

Mis huellas profesionales

TERCERA PARTE

El Poder Judicial de la Federación: ponencias, votos particulares y legado

Mis huellas profesionales

CAPÍTULO I

Controversia de límites entre Campeche y Quintana Roo

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚM. 9/97

ACTOR: ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO
DEMANDADOS: ESTADO LIBRE Y SOBERANOS DE CAMPECHE Y OTROS

H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

UNIDAD DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

PRESENTE.

JOSÉ PASTOR SUÁREZ TURNBULL, abogado, en mi carácter de representante del GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CAMPECHE y demás demandados en la controversia que se menciona en el rubro, comparezco y con respeto digo:

Que en relación con la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas señalada para las 9:00 horas del día de hoy, con mi indicada representación hago las siguientes manifestaciones:

Según puede advertirse de los autos, ha concluido la recepción de las pruebas en este litigio, tanto por lo que hace a las propuestas por las partes, como por lo que toca a las que para mejor proveer se han ordenado instrumentar y recibir por parte del Ministro Instructor.

Consecuentemente es procedente en los términos de los artículos 34 y 36 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y artículo 10, fracción I, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, que se dé por terminada esta etapa procesal y se turnen los autos al Ministro Instructor para que proceda a la formulación del proyecto de sentencia definitiva y lo someta a la consideración y, en su caso, resolución al H. Pleno de ese Alto Tribunal.

Ahora bien, por corresponder así a los autos, y para que sean tomados en cuenta en el proyecto de sentencia, por mis representados, presento de manera sucinta, los siguientes:

ALEGATOS

pruebas: Deben tenerse por ofrecidas y rendidas en autos por mi representación tanto las documentales que fueron oportunamente exhibidas como las periciales en los términos en que fueron anunciadas, admitidas e instrumentadas. Por economía procesal se remite y se solicita que se tenga por reproducido el escrito de ofrecimiento respectivo que se encuentra agregado a los autos de la presente controversia constitucional.

improcedencia: Como una situación de previo y especial pronunciamiento, se insiste sobre la improcedencia de esta controversia, tal y como ya ha sido planteado con anterioridad

Al respecto, para efectos de precisión se mencionan los siguientes antecedentes:

En el escrito de contestación de la demanda y posteriormente en un recurso de reclamación, se hizo valer que no debió admitirse la demanda respecto del Acuerdo Presidencial combatido del 15 de mayo de l940, publicado en *el Diario Oficial de la Federación* del 21 de junio del mismo año.

El Pleno de ese H. Alto Tribunal, al resolver el recurso de reclamación intentado, según fallo del 11 de noviembre de 1997, determinó que como la improcedencia planteada no era de carácter notorio debía reservarse para la sentencia definitiva toda vez que requería un análisis más profundo y un estudio más exhaustivo que no eran propios del auto admisorio sino de la resolución sobre todos los aspectos procesales del asunto planteado.

Debe mencionarse, aunque de una manera somera, que el Pleno fundamentó su fallo en los siguientes argumentos:

a) Que la demanda de Quintana Roo no resultaba de notoria improcedencia que obligara al Ministro Instructor a desecharla, ya que no se advertía de la misma y de los documentos que exhibió tal circunstancia de manera manifiesta e indudable.

b) Que el acuerdo presidencial de 1940 no se impugnó en lo individual sino en estrecha relación con el decreto del Congreso del Estado de Campeche del 31 de diciembre de 1996 por el que se creó el Municipio de Calakmul, y que no era materia de análisis del Ministro Instructor la relación entre los dos actos, en una resolución de simple trámite, por lo que no era evidente la improcedencia, la que requiere un análisis más profundo de la sentencia definitiva.

c) Que el derecho que tuviera el Estado de Quintana Roo para combatir el acuerdo presidencial, en función de que en la fecha en que éste se emitió constituía un Territorio Federal, es una cuestión que obligaba a practicar un estudio más exhaustivo, no propio del auto inicial y que necesariamente llevaría a formular conclusiones que atañen a la cuestión del conflicto limítrofe planteado como propio del fondo del asunto y por ende de la materia de la sentencia definitiva en la que culmine el procedimiento principal.

En tales condiciones, dados los términos en que se pronunció el Pleno, ya que no se estudió ni se examinó la improcedencia del juicio, pues sólo se difirió su examen para el momento de dictarse la sentencia definitiva en el caso, resulta incuestionable que tal situación no constituye cosa juzgada en este asunto, razones por las que ahora, en este momento procesal se insiste sobre las causales de improcedencia tal y como fueron planteadas y no estudiadas, abundándolas con los siguientes argumentos:

I.- Constituye un principio de carácter indiscutible, que de manera reiterada se ha sustentado por jurisprudencia firme de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la procedencia tanto del juicio de amparo como de las controversias constitucionales, es de orden

público y se debe analizar antes de entrar al estudio del fondo del asunto planteado si existe alguna causal que pueda motivar el sobreseimiento del litigio, ya fuere que lo aleguen las partes o que oficiosamente lo sostenga el Tribunal.

En el caso de las controversias constitucionales, resulta de aplicación la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: III, junio de 1996

Tesis: P./J. 31/96

Página: 392

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL. Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México*, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: "En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio." Síguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que

ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, que dice: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: Tres días para cualquier otro caso", no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y 43 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 31/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

Ahora bien, como ya se expresó con anterioridad, se planteó que la controversia resultaba improcedente respecto del acuerdo presidencial impugnado del 15 de mayo de 1940, y se reitera que ese Alto Tribunal, al resolver un recurso de reclamación sustentó que la improcedencia alegada no podía ser analizada por el Ministro Instructor, sino que tenía que ser en la sentencia definitiva.

Por tener la atingencia del caso, se cita la siguiente tesis:

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo: VII, enero de 1998
Tesis: P./J. 10/98
Página: 865

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA RESPECTO DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL, CUANDO ÉSTA SE IMPUGNA EN ESTRECHA RELACIÓN CON OTROS ACTOS QUE AMERITAN UN ESTUDIO CONJUNTO Y EXHAUSTIVO PROPIO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. No puede considerarse manifiesto e indudable, para efectos del artículo 25 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el motivo de improcedencia que se hace consistir en la extemporaneidad de la demanda respecto de una disposición que se dice es de carácter general, cuando se combate en relación íntima con otros actos que inicialmente se consideran impugnados oportunamente, ya que esta relación impide dividir la demanda para admitirla respecto de unos y desecharla por otros, por un principio procesal de indivisibilidad y, también, porque la oportunidad en la impugnación de una disposición puede derivar

> del momento en que se combata el acto concreto de aplicación. Por tanto, cuando de inicio no está clara la individualidad e independencia entre ambos, esto es, si efectivamente se trata de disposiciones generales y de actos de aplicación de éstas, pues requieren de un análisis adecuado para establecer la naturaleza de cada uno y si la oportunidad para promover respecto de uno justifica la de otro, es necesario, entonces, que se realice un estudio exhaustivo propio de la sentencia definitiva en la que, con mayores y mejores elementos de juicio, podrá dilucidarse dicho motivo de improcedencia en forma fehaciente, lo que evidentemente no podría hacerse en el auto inicial, por su propia naturaleza.
>
> Recurso de reclamación en la controversia constitucional 9/97. Ayuntamiento del Municipio de Champotón, Estado de Campeche. 11 de noviembre de 1997. Unanimidad de nueve votos. Impedimento legal: Juventino V. Castro y Castro. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 10/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y ocho.

Sobre el particular, cabe considerar, que el acuerdo presidencial impugnado, fue aplicado desde su emisión en el año de 1940, como se acreditó con numerosas constancias documentales que fueron exhibidas durante la secuela de la presente controversia constitucional.

Además, cabe subrayar que dicho acuerdo presidencial no puede sostenerse en forma alguna que haya sido aplicado en el decreto del Congreso del Estado de Campeche que también se impugna que fue expedido en el mes de enero del año de 1997, pues dicha aplicación no se advierte ni del propio texto de dicho decreto ni existe comprobación alguna que tal decreto hubiese sido una consecuencia o aplicación directa del acuerdo presidencial de referencia que fue emitido 57 años antes.

Consecuentemente, aunque se sustentó en la tesis jurisprudencial, que debían analizarse de manera vinculada, por una parte, el acuerdo presidencial de 1940 y por otra el decreto de la Legislatura Estatal de 1997, lo cierto es que ambos actos jurídicos son independientes. Es importante subrayar, que el decreto del Congreso del Estado de Campeche se emitió por dicha Legislatura en uso de sus facultades propias sustentadas en la Constitución Política del Estado de Campeche y en la legislación interior de dicha Entidad Federativa, y de ninguna manera se emitió como un acto de aplicación del acuerdo presidencial de mayo de 1940.

Las constancias que se exhibieron en autos acreditaron que el acuerdo presidencial de que se viene haciendo mérito, fue aplicado desde el año de 1940 y, por ende, debió haberse combatido de manera oportuna, lo que no sucedió así, por lo que por un principio de seguridad jurídica debe ser considerado dicho acuerdo presidencial como la verdad legal e incuestionada.

Es cierto, que antes de que existiera la reforma constitucional de 1994, que modificó el artículo 105 de la Constitución en lo referente a las controversias constitucionales, y antes de que se expidiera la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II* de dicho precepto constitucional, no estaba claro, en qué tiempos o en qué oportunidad procesas podía impugnarse un acuerdo presidencial como el que se viene mencionando.

Pero también lo es, que en jurisprudencia firme de esa H. Suprema Corte, se ha sostenido que, si el acto que se impugna en una controversia se realizó y se aplicó antes de la vigencia de la reforma constitucional y de la vigencia de la *Ley Reglamentaria* aludida, el plazo de 30 días para combatir dicho acto debió computarse a partir de la vigencia de dicha reforma constitucional y dicha *Ley Reglamentaria*.

A este respecto, se citan las siguientes tesis de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo: V, mayo de 1997
Tesis: P./J. 28/97
Página: 416

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. MOMENTO EN QUE INICIA EL PLAZO PARA HACERLAS VALER, CON MOTIVO DE LA PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS, ANTERIOR A LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El ejercicio de la acción de controversia constitucional, deducida contra normas generales, con apoyo en la nueva legislación que regula y desenvuelve ese medio de defensa de la Constitución, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma cuestionada. El primer supuesto, relativo a las normas generales ya existentes a la fecha de entrada en vigor de *la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es sumamente peculiar, pues podría parecer que en este caso sólo cabría impugnarlas cuando se realice su primer acto de aplicación, en tanto que la publicación de una norma general, en esas circunstancias, se efectuó antes de la vigencia de la ley de la materia. Con el fin de evitar lo anterior, y garantizar el ejercicio pleno de la acción de controversia constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que tratándose de normas generales publicadas con anterioridad al inicio de vigencia de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, su impugnación mediante la controversia

constitucional, puede realizarse dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que entró en vigor aquélla; o bien, dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida, pues con este criterio se respeta en toda su extensión la doble oportunidad que el legislador confirió a los órganos de poder para cuestionar la constitucionalidad de normas generales.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL12/95. Enrique Reyna Lizárraga, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, del Estado de Sonora, contra el Congreso Estatal y el Gobernador del propio Estado. 10 de marzo de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintidós de abril en curso, aprobó, con el número 28/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: III, junio de 1996

Tesis: P./J. 32/96

Página: 386

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES. Al Ministro Instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la ley reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que

generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en Estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de *la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y 43 de *la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de

Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del *Semanario Judicial de la Federación*.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 32/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo III, mayo de 1996, página 362.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo: IV, noviembre de 1996
Tesis: P./J. 64/96
Página: 324

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO. La interpretación sistemática del artículo 21 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* permite concluir que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda de una controversia constitucional en contra de normas generales, con motivo de su primer acto de aplicación, debe computarse a partir del día siguiente al en que tenga conocimiento el actor o se haga sabedor

del mismo. Por consiguiente, no basta que el acto de aplicación de la norma general, cuya invalidez se impugna, se genere, sino que es preciso, para efecto de dicho cómputo, que se haga del conocimiento del actor o que éste se haga sabedor de él. Pretender que el cómputo se realice a partir de la fecha en que se produjo el acto de aplicación, lo que derivaría de la lectura aislada y literal de la fracción II del artículo 21 de la Ley señalada, generaría la indefensión del actor, violando en su perjuicio una formalidad esencial del procedimiento. La aplicación supletoria del artículo 321 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, prevista en el artículo 1o. de la *Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional*, establece como regla general que toda notificación surtirá sus efectos al día siguiente al en que se practique, lo que responde a la lógica, pues no puede producir afectación un acto cuya existencia se desconoce. Conforme a este principio si el actor se ostenta sabedor del acto de aplicación o se llega a demostrar que tuvo conocimiento del mismo deberá atenderse a ello al hacer el cómputo sobre la presentación de la demanda.

Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1 de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

En los términos de los artículos 177 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y 43 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 64/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

En este orden de ideas, si el acuerdo presidencial combatido después de 57 años de su expedición fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en el año de 1940 y fue aplicado en múltiples ocasiones desde junio de 1940, es indudable, que sólo pudo haber sido combatido en controversia constitucional, de manera oportuna, dentro de los 30 días contados a partir de la vigencia de la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República*.

Por tanto, si esos 30 días, transcurrieron desde el año de 1995, y la controversia constitucional en que se comparece, fue intentada en febrero de 1997, es incuestionable que la demanda en cuestión resulta notoriamente improcedente, por extemporánea, en lo que toca específicamente al acuerdo presidencial impugnado.

II.- Con independencia de la causal de improcedencia antes aludida, la controversia constitucional también improcedente por lo que toca al acuerdo presidencial aludido, en virtud de que, en estricto derecho, el actual gobierno del Estado de Quintana Roo, carece de interés jurídico para impugnar dicho acuerdo presidencial.

En este renglón, se insiste en una situación planteada ya con anterioridad, y que el Pleno de ese Alto Tribunal consideró que cuando se planteó no era el momento de determinarlo, como ya se explicó en párrafos precedentes, sino que debía ser analizado en la sentencia definitiva que se pronuncie en esta controversia.

Por tal motivo, y por economía procesal, se remiten los argumentos que oportunamente se expresaron para demostrar que el Estado de Quintana Roo carece de interés jurídico para cuestionar el acuerdo presidencial de 1940, y que se resume en los siguientes conceptos:

a) Cuando se emitió el acuerdo presidencial, el Estado de Quintana Roo era un Territorio Federal, el que se regía particularmente por las determinaciones que en ese entonces se emitían por el presidente de la República, como autoridad superior referente a todo lo relativo a dicho territorio.

b) Consecuentemente, cuando se emitió dicho acuerdo presidencial, no podía haber sido impugnado por las autoridades del

Territorio Federal de Quintana Roo, que se encontraban subordinadas al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

c) En los términos de la reforma constitucional de 1974, que otorgó a Quintana Roo el estatuto de constituir un Estado de la República, se le otorgaron a dicho Estado, los derechos que le correspondían como Territorio Federal.

d) En consecuencia, si dicha entidad como Territorio Federal no podía impugnar el acuerdo del presidente de la República de 1940, al constituirse en Estado, sólo podía ejercer los derechos que hubiera tenido el territorio y, por ende, si carecía de dichos derechos como territorio, también debía carecerlos como Estado de la República, pues no puede haber causahabiencia de derechos que en su caso y en su oportunidad no existieron.

Por este motivo, y con fundamento en los artículos invocados de la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional*, debe decretarse el sobreseimiento de la presente controversia constitucional por lo que toca al acuerdo impugnado del presidente de la República del 15 de mayo de 1940, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de junio del mismo año.

III.- Por otra parte, y por lo que se refiere al decreto combatido de la Legislatura del Estado de Campeche, y demás actos impugnados como consecuencia de dicho Decreto, también el juicio resulta improcedente y debe ser sobreseído, por las siguientes razones:

Según se advierte del examen de la demanda que motiva la presente controversia constitucional, no existen conceptos ni de violación ni de agravio respecto de dicho decreto del Congreso Local, pues todos los argumentos fueron expresados en cuanto al acuerdo presidencial del año de 1940, pretendiéndose que el decreto de la Legislatura del Estado de Campeche fue una aplicación y consecuencia de dicho acuerdo presidencial.

Sin embargo, se insiste en este apartado, sobre lo ya expresado en párrafos anteriores, en el sentido de que no es cierto ni existe prueba sobre el particular, de que el decreto de la legislatura local ni sea aplicación ni sea consecuencia del acuerdo presidencial de 1940, pues se

reitera, dicho acto de la legislatura del Estado de Campeche fue emitido en uso de facultades propias consignadas y establecidas de manera concreta y clara en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.

Por tanto, si la controversia resulta improcedente respecto del acuerdo presidencial de 1940, por las evidentes razones ya consideradas, y si en la controversia no se expresaron cuestionamientos específicos respecto del decreto de la Legislatura local de que se ha hecho mérito, la presente controversia, de conformidad con reiterado criterio jurisprudencial que, por obvio, huelga citar y transcribir, debe declararse improcedente y decretarse el sobreseimiento de la misma.

FONDO DEL ASUNTO

Resulta pertinente remitir a los amplios argumentos jurídicos que fueron expresados al contestarse la demanda y al formularse la reconvención, desde el inicio del presente litigio, los que dejan evidenciado que carece el Estado de Quintana Roo de toda acción y todo derecho para reclamar lo que plantea en la presente controversia.

Dichos argumentos quedaron totalmente comprobados con las numerosas pruebas que fueron desahogadas durante la secuela de este prolongado litigio, particularmente con las documentales públicas que fueron exhibidas por nuestra parte y con el resultado de las pruebas periciales que fueron rendidas y recibidas en autos.

Pero particularmente, cabe resumir la situación en los siguientes términos:

Cuando se creó el Territorio Federal de Quintana Roo en el año de 1902, no se afectó el territorio del ya existente Estado de Campeche, sino el territorio de lo que entonces era el Estado de Yucatán.

Esto quedó comprobado, de manera fehaciente, con los censos efectuados en los años de 1863 y 1892, esto es, con mucha anterioridad a que se pensara y se determinara crear el Territorio Federal de Quintana Roo, lo que se adicionó con pruebas indubitables del siglo XIX, en donde

se demostraba que la zona que ahora cuestiona Quintana Roo, formaba parte del Estado de Campeche y era conocida como la "zona de los indios pacíficos del Sur". Esto quedó también acreditado con las constancias exhibidas y expedidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre un conflicto que en el año de 1878 surgió entre madereros de la entonces colonia británica, de Belice u Honduras Británica con las autoridades del Estado de Campeche, en cuya ocasión, los informes sobre el particular no fueron solicitados por la entonces Cancillería al Estado de Yucatán, sino al Estado de Campeche, informes que fueron desahogados por el entonces Gobernador de esta última entidad, señor Lic. don Joaquín Baranda.

Un análisis tanto del decreto de 1902 que creó el Territorio de Quintana Roo, como de sus antecedentes, demostrados en autos, consistentes en la iniciativa presidencial y en los dictámenes de las entonces Cámaras de Diputados y de Senadores, corrobora lo anterior, en el sentido de que al generarse el Territorio Federal de Quintana Roo, no se afectó superficie alguna del Estado de Campeche, sino exclusivamente del entonces Estado de Yucatán.

Consecuentemente, si en función de dicho decreto de 1902 y de los decretos posteriores de 1935 y de 1974, no se alteró en lo más mínimo la superficie por la que se creó el Territorio Federal y que después vino a ser el Estado de Quintana Roo, y si cuando se creó el Territorio no se afectó al Estado de Campeche, resulta incuestionable que sus límites quedaron fijados desde principios del siglo xx, de manera indiscutible, sin que ahora, con apoyo en sofísticas argumentaciones se pretenda sostener por las autoridades del Estado de Quintana Roo, que se está afectando alguna porción de su perímetro territorial.

Todas las argumentaciones y las pruebas, sobre el Punto Put, resultan ociosas, como así también las argumentaciones sobre coordenadas y datos astronómicos, pretendiendo prevalecerse el Estado de Quintana Roo, de erróneas interpretaciones sustentadas desde el año de 1923 por un funcionario de la entonces Secretaría de Agricultura.

Debe insistirse sobre el particular, que los límites de los Estados, desde su origen, y particularmente de acuerdo con lo sucedido desde

el siglo XIX, se fijaban en función de los pueblos y no en base a datos astronómicos ni coordenadas, como ahora, contra la realidad y contra derecho, se pretende sostener en esta estéril controversia a la que ha llevado al Estado de Campeche una administración del actual Estado de Quintana Roo.

Las pruebas periciales, tanto la histórica como la cartográfica, demuestran que el Estado de Campeche, que no fue afectado por el decreto de 1902, contaba en su perímetro territorial, con la zona denominada "de los indios pacíficos del Sur", remitiéndonos al respecto a las amplias consideraciones expresadas por los peritos sobre el particular, y muy en especial, a la cartografía exhibida en autos, de Antonio García Cubas del año de 1874, la que resulta incuestionable y libre de toda sospecha, pues fue formulada 30 años antes de que se pensara y determinara crear como Territorio Federal a Quintana Roo.

En todas estas pruebas, se acredita que, desde tiempos de la creación del Estado de Campeche en el año de 1863, su frontera del sur lindaba como linda actualmente, con la República de Guatemala y con Honduras Británica, hoy Belice.

Si se pretendiera sostener, como lo alega el Estado de Quintana Roo, que la zona en disputa le corresponde a dicha entidad y no al Estado de Campeche, esta última entidad perdería su frontera con Belice, y por su parte, de manera incorrecta, y contra la historia y el derecho, el Estado de Quintana Roo adquiriría frontera con la República de Guatemala, que nunca ha tenido ni debe tener.

Al respecto, se insiste en una circunstancia fundamental, que se señala con carácter de relevante para que sea examinada por esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que cuando se creó el Territorio Federal de Quintana Roo, no se afectó la superficie territorial del Estado de Campeche.

Por otra parte, si el Estado de Quintana Roo al crearse en 1974, vino a tener los mismos derechos y la misma superficie que tenía el Territorio Federal, no puede por razones lógicas, adquirir una superficie como Estado que no tenía como Territorio Federal.

En tales condiciones, por las razones históricas y jurídicas que se invocaron desde la contestación de la demanda y que se solicita se tengan por reproducidas, al resolverse en definitiva la presente controversia, debe declararse infundada la demanda y confirmarse en todos sus derechos al Estado de Campeche en la zona territorial que ahora indebidamente se le disputa en esta controversia que por conflicto de límites ha sido intentada en su contra por el Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, a esa. h. Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido se sirva:

Tenerme por presente con este escrito en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, y por corresponder al Estado de los autos, previo turno de los mismos al Ministro Instructor, y previa formulación del proyecto de sentencia definitiva, dictar resolución por la que, por las causales de improcedencia invocadas se decrete el sobreseimiento de la controversia, y cautelarmente, en su caso, en el fallo definitivo, declarar infundada la controversia intentada y confirmar en sus derechos y en sus límites que histórica y legalmente le corresponden al Estado de Campeche.

México, DF. a 14 de febrero de 2001

PROTESTO LO NECESARIO

Lic. José Pastor Suárez Turnbull

II. LÍMITES DEL ESTADO DE CAMPECHE: HISTORIA Y CONTROVERSIAS

Conferencia pronunciada en el aula magna
"Lic. Tomas Aznar Barbachano"
de la universidad autónoma de Campeche,
13 de junio de 2002

En principio debo aclarar que mi exposición no será una Conferencia Magistral, ya que solamente pretende ser una plática informativa e ilustrativa de un viejo conflicto del Estado de Campeche que en noviembre de este año cumplirá 100 años.

Trataré de hacer una apretada síntesis como corresponde a una intervención de esta índole, basado en el análisis de numerosos y precisos hechos históricos, múltiples planos antiguos y contemporáneos, así como de diversas leyes federales y estatales.

Para situarnos en lo que ha sido este prolongado conflicto debemos hacer referencias a 13 leyes federales, es decir: a 8 decretos constitucionales sobre la materia, a saber: 1862, 1863, 1902 (que es el toral), 1917, 1931, 1934, 1935 y 1974; 2 decretos, (propiamente no lo eran) pues fueron expedidos por Venustiano Carranza en 1913 y 1915 como Jefe Máximo de la Revolución, y un acuerdo del general Cárdenas del año de 1940, así como 2 *Leyes Orgánicas del Distrito y Territorios Federales* de los años de 1928 y de 1941.

Ubican también el problema, de manera genérica, 10 leyes y decretos del Estado de Campeche: el decreto de la Junta Gubernativa de Campeche del 15 de mayo de 1858 sobre la erección del Estado, el decreto del Congreso Constituyente del Estado de Campeche del 22 de julio de 1861 que emitió la *Ley constitucional para el Gobierno Interior de*

los Pueblos; 6 leyes estatales: las 4 interiores del Estado de Campeche de 1861, 1901, 1903 y 1915, así como las *Leyes Orgánicas Municipales* de 1957 y 1981; el decreto del Congreso Del Estado del 11 de septiembre de 1922 y por último el decreto del propio Congreso Del Estado del 31 de diciembre de 1996 que creó el Municipio de Calakmul y sus dos erratas del 4 de enero y 21 de febrero de 1997.

Asimismo, abordaremos de manera tangencial 3 leyes del Estado de Yucatán y 2 reformas legislativas constituyentes del Estado de Quintana Roo.

Antes de entrar en materia, pero para situarnos de manera general en ella, quisiera hacer una somera explicación sobre cuáles han sido los límites en términos legales y constitucionales del Estado de Campeche.

Puede afirmarse que no se han alterado desde la época colonial y desde que dependía del Estado de Yucatán, en cuyo entonces la superficie de Campeche integraba un distrito del Estado de Yucatán, después llamado Departamento.

El movimiento político peninsular que se generó en el año de 1857 terminó con un convenio en mayo de 1858, entre las autoridades de Yucatán y la Junta Gubernativa De Campeche, por el cual Campeche se constituyó como Estado y se emancipó del Estado de Yucatán.

Solamente, a modo de paréntesis, si se quiere como una rectificación de linderos, las partes firmantes de dicho convenio, en la parte Norte, establecieron ciertas precisiones respecto de las Salinas de la Herradura, para dejar a Celestún de manera clara, en el Estado de Yucatán, pero en relación a lo demás del territorio campechano se respetaron exactamente la ubicación y extensión que se les habían dado a Campeche (como Distrito o Departamento) en la *Ley de Organización Territorial del Estado de Yucatán* del año de 1840.

Desde ese entonces y como consecuencia de la Guerra de Castas, movimiento armado que causó terribles daños en la península de Yucatán en el año de 1847 y siguientes, se dio una fractura entre los grupos indígenas que habían asolado toda la región central, que venían de la parte oriental situados en Chan Santa Cruz, hoy, Bacalar, y se crearon

dos grupos, el grupo que se denominó de "los indios pacíficos del sur", por haber celebrado convenios de paz con los gobiernos, concretamente con el Estado de Campeche, y el grupo oriental de "los indios rebeldes de Chan Santa Cruz".

Como se sabe y de acuerdo con la investigación de los hechos históricos de esta guerra fratricida, sus líderes eran Jacinto Pat, Antonio Ay y Cecilio Chí y la muerte por fusilamiento del segundo de los nombrados, fue la que desencadenó ese movimiento brutal que creó zozobra en toda la península.

Pues bien, la región en que se encontraban los indios pacíficos del sur era una zona conocida con tal denominación, ubicada en el costado sur del municipio de Hopelchén, como se demostró hasta la saciedad en la controversia actual en la Suprema Corte, en un conjunto de pueblos situados en la parte fronteriza oriental con el entonces Estado de Yucatán.

Puede aseverarse, por vía de afirmación preliminar que, cuando se creó el Territorio Federal de Quintana Roo en el año de 1902 por iniciativa del presidente Porfirio Díaz, en nuestra opinión y de acuerdo con los antecedentes y nuestras pruebas, no se afectó al Estado de Campeche sino solamente al entonces Estado de Yucatán. Voy a referirme después de una manera precisa a este hecho que resulta importante para su consideración, porque de él derivan una serie de problemas que tendrán que definirse cuando la Suprema Corte emita su fallo en la controversia constitucional pendiente, es decir, si el decreto constitucional de 1902 por el que se creó el Territorio Federal de Quintana Roo afectó o no afectó al Estado de Campeche o solamente al Estado de Yucatán.

Éste es un elemento, llamémosle, toral del problema que se ha venido ventilando durante 100 años y que aún todavía no se define dada la controversia constitucional planteada por el gobierno de Quintana Roo en 1975.

Las vicisitudes decisorias que ha tenido este severo conflicto han sido pendulares, las más de las veces a favor de Campeche, pero hubo una ocasión (en 1922) en que se resolvió administrativamente, por autoridades menores y provisionalmente, a favor de Quintana Roo, como lo vamos a ver posteriormente.

Empero, es importante partir de la base de que en todas las reformas constitucionales (los 8 decretos a que hice referencia desde que se erigió constitucionalmente al Estado de Campeche por el decreto del presidente Juárez en 1862 hasta la fecha), en tales decretos no se afectó al Estado de Campeche con la segregación que se hizo al Estado de Yucatán para la creación del Territorio Federal de Quintana Roo. Así también que los 8 decretos constitucionales referidos son congruentes sobre el particular.

Ha sido el gobierno de Quintana Roo, quien ha motivado este acerado conflicto que hoy vivimos en el más Alto Tribunal de la República, pues cuando se transformó de Territorio Federal a Estado, al emitir el decreto de su Constitución local por su Congreso Constituyente en 1975, volvió al viejo problema que ya se había decidido de alguna manera a favor de Campeche por el decreto del presidente Lázaro Cárdenas del año de 1940.

Es relevante hacer algún somero análisis sobre las circunstancias que se tomaron en cuenta para crear el Territorio Federal de Quintana Roo.

En el año de 1901 había un concesionario forestal en toda la zona que ahora ocupa el Estado de Quintana Roo: Manuel Sierra Méndez, quien para proteger sus intereses y con el pretexto de la seguridad y paz de la región le planteó al presidente Porfirio Díaz la creación de un Territorio Federal y le asignó caprichosamente determinada superficie, desde luego a su beneficio; como era lógico suponer, esto generó inquietud en el gobierno de Yucatán, por lo que el general Francisco Cantón quien entonces era el gobernador de Yucatán, le propuso al presidente Díaz una cierta superficie diferente a la de Sierra Méndez pero mucho más reducida en la que por vez primera se menciona el Punto Put ("El Punto Put" es clave importante de este problema); el presidente Diaz y Bernardo Reyes, quien tenía a su cargo como Ministro de Guerra la formulación de la iniciativa, en principio aceptaron la asignación de una superficie que debía integrar el Territorio Federal de Quintana Roo para tener un cuerpo de ejército que pudiera mantener en paz la zona

pero no aceptaron que el límite fuera precisamente el Punto Put y en la iniciativa que presentó el titular del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para reformar el artículo 43 de la Constitución, en ese entonces de 1857, no se menciona como límite "El Punto Put" sino "cerca del Punto Put"; en efecto, en el texto de la iniciativa se habla de segregar del Estado de Yucatán, no de Campeche, una superficie limitada por el dato de "cerca del Punto Put" ("cerca del Punto Put" tiene para el caso una gran importancia, pues no es lo mismo "Punto Put" que "cerca del Punto Put"). "cerca" es una expresión referencial geográfica muy acostumbrada en aquel entonces y en el decreto que se expidió en el año de 1902 por el Congreso de la Unión por el que se reformó la Constitución General de la República y se creó el Territorio Federal de Quintana Roo, previo dictamen del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, se habla de segregar su superficie del Estado de Yucatán y no del de Campeche. es cierto que al señalar la superficie del territorio creado se identificó con cifras astronómicas y con coordenadas la parte del norte, pero no la región del sur y del oriente de Campeche (occidente de Quintana Roo) pues al fijar la colindancia, simplemente se dijo: "que 'cerca del Punto Put' hacia la frontera con Guatemala sería la división entre Campeche y Quintana Roo".

Esta ambigüedad del texto constitucional se ha venido reiterando a través de todos los decretos posteriores de reformas a la Constitución General de la República sobre el particular; en ningún decreto constitucional al mencionarse los límites de las Entidades Federativas de que se trata, se acude a la ciencia ni a la cartografía, con datos precisos como son las coordenadas y los datos astronómicos, como son los meridianos y paralelos; se dejó tal situación en la ambigüedad y esa ambigüedad es la que ha alimentado este prolongado conflicto.

La Constitución de 1917 reiteró en sus mismos términos el texto de la reforma de 1902; en 1931, por razones políticas que no son del caso mencionar en este momento, se reformó de nuevo la Constitución y se suprimió el Territorio Federal de Quintana Roo, cuya superficie se dividió en 2 partes, el norte a favor de Yucatán y el sur a favor de Campeche; posteriormente, en 1934 se emitió otro decreto constitucional referente

a las islas que debieron quedar adscritas a Yucatán. En 1935 se volvió a reformar la Constitución derogando los dos decretos anteriormente citados y reincorporando el Territorio Federal de Quintana Roo, dejando a Campeche y Yucatán con las superficies que les correspondían antes de 1931. En estos decretos se sigue utilizando la expresión "cerca de Put", no se menciona como punto preciso de límites "el Punto Put". Hay un detalle anterior a estas fechas que son los decretos de Venustiano Carranza, los cuales aparentemente se pretenden ignorar en la controversia que actualmente está pendiente de fallo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Venustiano Carranza, suprimió el Territorio Federal de Quintana Roo en un decreto emitido en Aguascalientes en el año de 1913 y en un decreto emitido en Veracruz en 1915 reincorporó dicho territorio. Lo importante para nuestro caso es que Carranza, en ambos decretos preciso que la superficie de Quintana Roo se segregó del Estado de Yucatán. Todas estas circunstancias y acontecimientos han alimentado los conflictos o controversias a que nos vamos a referir.

Cuando se habla de controversia entre Quintana Roo y Campeche, se pretende ignorar que es un conflicto que tiene muchos años de existencia, como si se diera únicamente por la controversia constitucional presentada en la Suprema Corte en el año de 1997.

De manera un poco convencional, podríamos hablar de 4 controversias: la primera surgida en el año de 1922, pues en los primeros 20 años, entre 1902 y 1922, aparentemente no hubo ningún conflicto que lamentar, solo ligeras escaramuzas en la zona fronteriza entre Yucatán y Quintana Roo, pero no con Campeche en la zona conocida en el Estado como "zona de los indios pacíficos del sur" que se encuentra invariablemente señalada en documentos indubitables mucho antes de que se generara el decreto de 1902, mucho antes en que se pensara en crear el Territorio Federal de Quintana Roo como son los censos incuestionables de los años de 1861 y de 1895 en los que están relacionados todos los pueblos que se encuentran ubicados en la zona oriental del Estado de Campeche y que colindan directamente con el actual Estado de Quintana Roo.

El primer conflicto, llamémosle el conflicto de 1922, generado por un incorrecto dictamen emitido por la comisión geográfica de la Secretaría de Agricultura; el segundo de 1936 a 1940 que culminó con el decreto del presidente Cárdenas de mayo de 1940 que le concedió totalmente la razón a Campeche; el tercero de 1974 y 1975 por la erección de Quintana Roo de Territorio Federal en Estado y la emisión de su constitución local en donde volvió al problema tal como estaba en el año de 1922; y el cuarto o último, por la demanda de controversia constitucional planteada por el gobierno de Quintana Roo ante la Suprema Corte de Justicia en contra de Campeche en el año de 1997 y en cuyo mismo año posteriormente demando también al Estado de Yucatán. Debo anticipar que estas dos controversias constitucionales se han venido instrumentando e integrando de manera simultánea y por acuerdo de la propia suprema corte se resolverán al mismo tiempo.

Veamos lo que sucedió en el año de 1922, lo cual es muy importante, porque es en dicha situación en donde está propiamente montado el problema actual.

La dirección de estudios geográficos de la entonces secretaría de agricultura, en el año de 1921 comisionó a un técnico llamado Manuel Medina Peralta, técnico de prestigio y gente de buena fe para que levantara los planos de la división geográfica de las entidades de la península de Yucatán; dicha persona al tratar de levantar un plano sobre los límites de los Estados de Campeche y Yucatán con él en aquella época Territorio Federal de Quintana Roo, advirtió la ambigüedad de "cerca del Punto Put" de los decretos constitucionales, y al respecto integró una comisión geográfica que estaba representada por él, como funcionario federal, a nombre del Territorio Federal de Quintana Roo; por un ingeniero Barceló por el Estado de Yucatán, y por el ingeniero José Ávila Urrutia por el Estado de Campeche; dichos comisionados se dieron a la búsqueda del punto Put que a la sazón nadie sabía prácticamente en donde estaba y después de estudios de campo durante meses, al encontrar las ruinas de lo que fue el pueblo de Put, de manera arbitraria, sin tomar en cuenta que los decretos constitucionales no hablan de " Put" sino de "cerca de Put", fijaron una mojonera en una pirámide que

construyeron en el centro de lo que fue la iglesia de Put, estableciendo así indebidamente como punto de límites la "y griega "que debía dividir geográficamente a Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

Por aquello de las políticas entendibles en esa época, los gobiernos de Campeche y de Yucatán aceptaron irreflexivamente tal determinación de medina peralta y de la llamada "comisión geográfica", de lo cual ahora, casi 80 años después, se está tratando de prevalecer el gobierno del Estado de Quintana Roo.

En aquel entonces el gobernador de Campeche era Ramón Félix Flores y el gobernador de Yucatán, el héroe socialista Felipe Carrillo Puerto, y en sendos decretos emitidos por las legislaturas del Estado de Yucatán y del Estado de Campeche, promulgados, uno por carrillo puerto y el otro por ramón Félix Flores, se admitió indebidamente como límite la mojonera construida por medina peralta en el punto Put (debe insistirse que no es lo mismo "punto Put" que "cerca de Put", aunque lo mencionaré después en la evaluación de las pruebas periciales).

Me llama la atención, si consultamos las enciclopedias y vemos la descripción de las ciudades, que usualmente se utiliza la expresión "cerca de"; así por ejemplo se dice que Toledo está cerca de Madrid (casi 70 kilómetros), Toluca está cerca de la ciudad de México (60 kilómetros), Cuernavaca está cerca de dicha ciudad de México (68 kilómetros), etc.

Por ende, ¿cuál sería la verdadera línea limítrofe ante la incertidumbre de los decretos constitucionales? Habría que considerar, como siempre lo hizo el Estado de Campeche, ante esa imprecisión de la línea del norte hacia el sur, y trazar la línea divisoria, del sur hacia el norte, en función de los pueblos ubicados en la región más oriental del Estado, pueblos que tradicional e históricamente, de manera invariable, han Estado reconocidos como del dominio de Campeche; pero también, tomando en cuenta algo muy importante, a lo cual le daré realce después, al punto trino internacional, es decir, al punto de los límites de Campeche con Guatemala y con Belice (el meridiano de Garbutt y la línea Dupre); en recapitulación de lo expresado, de ese punto internacional y salvando los pueblos orientales de Campeche

debe elevarse la línea divisoria del sur hacia el norte como consecuencia de la referida imprecisión del punto superior en los citados decretos constitucionales.

Sin embargo, la situación generada por el indebido actuar de medina peralta, sin problemas prácticos en la región, solo en el papel y en los planos, prevaleció durante algunos años, hasta los años treinta en los que se originó el segundo conflicto.

¿Qué sucedió en esos años en esa zona? Era la zona chiclera, en la que las concesiones de la explotación del chicle las otorgaba la Secretaría de Agricultura, pero los impuestos los cobraban, por una parte, el Estado de Campeche y por otra el Territorio Federal de Quintana Roo, por lo que protestaron los concesionarios y sindicatos chicleros en cuanto a que los obligaban prácticamente a pagar dobles impuestos.

Así también, la Secretaría de Agricultura, en 1936, sin haberlo notificado ni dado a la publicidad, había elaborado un plano con base en el incorrecto dictamen de Manuel Medina Peralta y en el nulo "convenio" entre el Estado de Yucatán y el Estado de Campeche, no Quintana Roo, porque no podía celebrar convenios con otras entidades federativas pues no era entidad soberana y autónoma, ya que debió actuar al respecto por conducto de las autoridades federales toda vez que era un Territorio Federal, como lo demuestra la circunstancia mencionada de que en la citada comisión geográfica de 1922 fue aparentemente representado por el ingeniero medina peralta quien era funcionario de la secretaria de agricultura.

Pues bien, un gobernador campechano, gente de visión y fuerte políticamente, Eduardo Mena Córdova, en respuesta a las protestas de los chicleros y al enterarse su gobierno de la existencia del plano referido, comisionó a un inteligente abogado y hábil político, escritor e historiador, Luis Fernando Sotelo Regil, para que hiciera el planteamiento ante el gobierno federal de que se revisara ese plano de 1936, alegando desde luego que la referida comisión geográfica integrada por medina peralta así como la propia secretaria de agricultura no tenían facultades para haber cambiado lo que desde un principio establecieron el decreto

constitucional de 1902 y los sucesivos, y por otra parte negándole validez a los decretos de carrillo puerto y de ramón Félix Flores, porque eran inconstitucionales por si mismos.

Por lo que respecta al decreto estatal de Campeche del 11 de septiembre de 1922, debe destacarse que al final dice: "respetándose en todo caso la extensión superficial señalada a esta Entidad Federativa en el decreto de erección respectivo". Esto es, deja a salvo precisamente lo que establecieron los decretos de Juárez de 1862 y 1863, y que reiteraron después los de 1931 y 1935; dicho sea, en otras palabras, independientemente de que esa decisión estatal no tenía validez por ir en contra de un Decreto Constitucional, en el propio acuerdo se puso de relevancia que debería respetarse la verdadera extensión del Estado.

Todo esto se planteó en el escrito del mes de mayo de 1939. El asunto pasó a la secretaría de gobernación y esta secretaría emitió un dictamen, en el cual se analizó toda la historia del caso y se precisaron todas las circunstancias referidas concluyendo con un proyecto de acuerdo para el presidente de la República en el que en síntesis se sostuvo la invalidez de los decretos de los Estados de Yucatán y Campeche, la invalidez del dictamen de medina peralta y del plano de la secretaria de agricultura y se reconocían los derechos del Estado de Campeche en la zona cuestionada.

Así las cosas, sin la homologación oficial del dictamen y proyecto de acuerdo de la secretaria de gobernación, en 1939 al asumir la gubernatura de Campeche el Dr. Héctor Pérez Martínez (gobernador gratamente recordado) hizo gestiones ante la secretaría de gobernación para que se aprobara el proyecto de acuerdo formulado meses antes, y como consecuencia se celebró una junta de gobernadores en diciembre de 1939 en la ciudad de Mérida a la que asistieron varios secretarios de Estado que se tradujo en un nuevo proyecto de acuerdo para la aprobación y firma del presidente lázaro cárdenas quien iba de gira por la península de Yucatán al final de su mandato presidencial. El presidente suscribió dicho acuerdo en mayo de 1940 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en junio del mismo año, mismo acuerdo que ahora, 57 años después, fue impugnado por el gobierno de Quintana Roo, diciendo

que es un acuerdo de límites (debe decirse enfáticamente que no era un acuerdo de límites, pues solamente dio instrucciones a la secretaría de agricultura para que rectificara los planos que indebidamente habían hecho, instrucciones que giró el superior jerárquico del gobierno federal, como titular de la presidencia de la República). En uno de los puntos de ese acuerdo se menciona que hay 4 pueblos que ya existían en aquellos censos históricos (1861 y 1895) y que con el tiempo han venido modificándose en algunas de sus denominaciones, tales como Halactun, Noshayab, Icaiché y Xcanhadel, determinando y reconociendo que eran como lo son del Estado de Campeche, y siempre han Estado como lo sustentaba el censo de 1861 bajo su dominio y jurisdicción.

Por tanto, aparentemente había quedado resuelto el problema, pues entre una decisión de un funcionario inferior de la secretaría de agricultura y una decisión del presidente de la República, tenía que prevalecer la decisión del supremo jefe de la Nación, quien estaba ordenándole a la secretaría de agricultura que rectificara los planos (a partir de ello se emitieron nuevos planos a los cuales haré referencia después, en diferentes dependencias del gobierno federal los que han sido presentados como pruebas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

El tercer conflicto se suscitó en el año de 1974, cuando el actual Estado de Quintana Roo se transformó de Territorio Federal en Estado, o sea, en Entidad Federativa soberana y autónoma, por lo que se volvió a reformar la Constitución General de la República para consignar dicha transformación, aunque se subraya que esta nueva reforma reitera la expresión de "cerca de Put" y ratifica que los Estados de Campeche y Yucatán deben tener los mismos territorios que siempre les han correspondido.

No obstante, el congreso constituyente de Quintana Roo, en 1975, al emitir su Constitución local volvió al dictamen de medina peralta olvidándose y marginando totalmente lo que había sucedido en más de 30 años anteriores. Por tal motivo los gobernadores de Campeche y de Yucatán acudieron al presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, quien los concilió con el primer gobernador del Estado de

Quintana Roo y las cosas aparentemente quedaron soterradas, pero el problema permaneció pues el texto de la Constitución local de Quintana Roo había dado coordenadas y cifras astronómicas que venían a segregar (sólo en el texto de la Constitución y en planos elaborados por Quintana Roo) 4,810 kms cuadrados al Estado de Campeche y más de 5,200 al Estado de Yucatán, es decir, una superficie de 10,000 kilómetros cuadrados entre los dos Estados.

Debo detenerme en esta situación, para aclarar que desde aquel acuerdo del presidente Cárdenas del año 40 se empezó a hablar de una manera incorrecta, fundamentalmente en términos militares, del "viejo punto Put" y del "nuevo punto Put"; se aclara que no hay tal "viejo punto Put" ni "nuevo punto Put". Lo correcto es que por "nuevo punto Put" debe entenderse la expresión "cerca del punto Put". Eso fue lo que estableció la constitución, eso fue lo que dijo la iniciativa del presidente Díaz, eso fue lo que dictaminó el Congreso de la Unión, eso es lo que contenían los dictámenes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados y eso fue lo que aprobaron las Legislaturas de los Estados para reformar la Constitución General de la República al crearse el Territorio Federal de Quintana Roo, hoy Estado del mismo nombre. Sin embargo, quedó vigente ese decreto constitutivo de Quintana Roo segregando tan amplia superficie de sus Estados vecinos, marginándose todos los antecedentes y la historia del conflicto. Campeche atendió la sugerencia del presidente Echeverría, y Yucatán reformo su Constitución y estableció una discrepancia, también por coordenadas y datos astronómicos, con la Constitución de Quintana Roo, problema que vino a hacer crisis 23 años después.

Así llegamos a los juicios en la Suprema Corte de Justicia; en febrero de 1997 se presentó una demanda de controversia constitucional por el Estado de Quintana Roo en contra del Estado de Campeche, reclamando la nulidad del acuerdo de Cárdenas de 1940 y del decreto del Congreso del Estado que creó el municipio de Calakmul; Campeche fue notificado, contestó la demanda y reconvino o contrademandó la nulidad de la Constitución de Quintana Roo en cuanto al artículo que le otorga una superficie que no le corresponde.

Permítanme hacer un paréntesis para justificar las razones por las cuales estoy enterado de todos estos antecedentes; la verdad es que, desde los antiguos papeles de mi padre, tenía conocimiento de que allí había un problema que no estaba definitivamente resuelto y que tarde o temprano iba a surgir de nuevo. Además, en los años 70's, Pedro Guerrero Martínez, ilustre campechano y exministro de la Suprema Corte de Justicia, con quien tenía constante trato en la ciudad de México, me obsequio una copia de un expediente que tenía integrado con muchos de estos antecedentes; sabía por ende que íbamos afrontar conflictos sobre el particular y más aun con la Constitución vigente del Estado de Quintana Roo del año de 1975.

El entonces gobernador del Estado de Campeche, al serle notificada la demanda por la Suprema Corte de Justicia, me invitó para que yo representara legalmente a Campeche en este litigio; decliné cortésmente la invitación porque tenía el cargo de Senador de la República por Campeche y temía que se politizara demasiado un problema que debía resolverse de acuerdo a derecho, pues podía dar lugar a que intervinieran los senadores y los diputados de los otros dos Estados agudizando el conflicto. Sólo acepté intervenir como asesor y como consejero, pero sin una intervención directa como representante del Estado en la controversia. Se designó entonces a un buen abogado campechano que radica en la capital de la República: José María Lavalle Pavón y se nombró como despacho para recibir las notificaciones, presentar los escritos y asistir como delegados en las audiencias a los integrantes de la firma de abogados "Carpizo, Daza y Asociados". Al cambiar el gobierno de Campeche en septiembre de 1997 se revocaron esas designaciones y se autorizó a José Suárez Turnbull como titular de un despacho en la ciudad capital. Creo que mi actitud de entonces fue prudente y acertada, pues desafortunadamente en los últimos tiempos se han venido ejerciendo presiones a los ministros de la Suprema Corte por el ramo político, por legisladores de los tres Estados y de todos los partidos políticos, lo que no se deseaba que sucediera.

Volviendo a la controversia o juicio constitucional, se pidió que se llamaran como terceros interesados al Estado de Yucatán por

ser limítrofe, a los municipios de Quintana Roo y a los municipios campechanos, los que comparecieron oportunamente.

Vamos a tratar de resumir en breves palabras cuales fueron los argumentos de Quintana Roo en su demanda y cuáles fueron los de Campeche al contestarla y reconvenir o contrademandar:

Quintana Roo alego que el acuerdo del presidente Cárdenas es inconstitucional porque no es facultad del presidente de la República dirimir conflictos limítrofes entre entidades, sino que la Constitución general de la republica estipula que cuando se dan este tipo de conflictos hay dos tipos de caminos, o el convenio amistoso celebrado entre las entidades, aprobado por el Congreso de la Unión, o la presentación de una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; argumentó formalmente y también ejercitó la acción legal con una exposición de hechos históricos, a su conveniencia y deformados.

Al contestar Campeche, lo primero que planteo, fue la improcedencia de la controversia por extemporánea, pues no resulta admisible que 57 años después de emitirse un acuerdo y de haberse aplicado, se venga a alegar que apenas se le está aplicando y se le están causando perjuicios (con ese argumento tan infantil el día de mañana podría combatirse un decreto de don Guadalupe Victoria del año de 1824 a pesar de su centenaria existencia y de sus numerosas aplicaciones) se alegó por tanto el principio de seguridad jurídica por notoria extemporaneidad; y por otra parte se demostró, con pruebas fehacientes certificadas, de las gestiones que se hicieron entre los gobernadores del Territorio Federal de Quintana Roo, fundamentalmente del general Rafael Melgar y sus sucesores con los gobernadores de Campeche en 1940, 1941 y 1942, mediante comunicaciones que fueron cruzadas con la Secretaría de Agricultura en donde se estaba probando la aplicación del decreto ahora impugnado. Cómo puede verse, de manera claramente extemporánea, 57 años después, se viene a cuestionar un acuerdo presidencial alegándose temerariamente que por vez primera se les aplicó con el decreto del Congreso del Estado de Campeche que creó el municipio de Calakmul. Sobre este último particular se alegó por Campeche que de ninguna manera el referido decreto del Congreso

Estatal sea una aplicación del acuerdo del presidente Cárdenas de 1940, pues si bien se citó en uno de los considerandos de dicho decreto fue como una simple referencia histórica, sin que pueda comprobarse lo contrario.

Pero se citó otro argumento de improcedencia, a nuestro juicio de orden fundamental, la carencia de interés jurídico, "interés tutelado" por la ley del Estado de Quintana Roo para impugnar un acuerdo que no podía combatir como Territorio Federal. La razón se radicó en que al emitirse el acuerdo ahora cuestionado, se hizo por el jefe político y jerárquico del Territorio Federal de Quintana Roo como lo era el presidente de la República, en los términos de la Constitución y en los términos de las leyes orgánicas vigentes del Distrito y Territorios Federales; el presidente de la República era quien designaba y removía a los gobernadores, los que no eran electos popularmente, se sucedían por designación presidencial y tenían que tomar los acuerdos con el titular del poder ejecutivo federal; luego entonces al emitir el acuerdo el presidente en 1940, cuando era Territorio Federal Quintana Roo, no podían las autoridades de dicho territorio impugnar el acuerdo de su superior jerárquico por no darse en el derecho en este tipo de asuntos la auto impugnación, por lo que lógica y jurídicamente cuando se erigió en Estado dicho territorio no podía tener como Estado derechos que no tenía como Territorio Federal.

Esos fueron los argumentos torales de la improcedencia constitucional planteada, aparte de la manifiesta extemporaneidad, la falta de interés jurídico como causahabiente legitimo como Estado de lo que era Territorio Federal en los términos del propio decreto de 1974 de la Constitución general de la República en donde se le transformó de territorio a Estado.

En cuanto al punto Put y a los límites, Campeche sostuvo el acuerdo del presidente de la republica de 1940, alegando que no se trataba de un acuerdo de límites, pues era simplemente un acuerdo administrativo dirigido a la secretaria de agricultura y a la Secretaría de Gobernación dándoles instrucciones sobre la rectificación de unos planos que indebidamente se habían levantado en 1922 y 1936; se

reitera, el presidente de la República no estaba resolviendo un conflicto de límites entre entidades sino en uso de su autoridad como superior jerárquico, estaba reestructurando un procedimiento administrativo interno de la federación; por otra parte, en cuanto a las situaciones de más fondo, se alegaron todas las situaciones históricas, lógicas y jurídicas que he Estado mencionando con anterioridad y que huelga repetir; particularmente, que nunca se afectó al Estado de Campeche por la creación del Territorio Federal de Quintana Roo, pues la afectación solo fue al Estado de Yucatán, la carencia de base de los argumentos de la demanda del gobierno del Estado de Quintana Roo, y precisamente que no era lo mismo como límites "cerca de Put" que el "punto Put", así como que los pueblos citados por el presidente Cárdenas en su acuerdo de 1940, siempre estuvieron, como lo están, al oriente de la entidad soberana de Campeche. Ahí está la historia y ahí están los documentos indubitables sobre ella.

Se apersonaron como terceros interesados: el Estado de Yucatán, así como los municipios colindantes de la zona cuestionada, tanto de Campeche como de Yucatán, complicándose así los trámites, los tiempos y los procedimientos de la controversia constitucional.

Al comparecer Yucatán sostuvo los términos de su Constitución (reformada en 1975), mencionó en apoyo de su justicia las 5 segregaciones que ha sufrido en toda su historia y alegó que indebidamente se está pretendiendo tomar como límite "a punto Put", cuando que lo propio, constitucionalmente hablando, es tomar en consideración la referencia geográfica de "cerca de Put", confirmando al respecto los argumentos sustentados por Campeche.

Al apersonarse el secretario de gobernación y el procurador general de la republica como partes en el conflicto, apoyaron la situación invocada por Campeche en cuanto a la fijación del problema en la *litis*, esto es, en términos técnicos procesales, que la ley constitucional de 1902 no afectó al Estado de Campeche.

De manera congruente, para eso fueron todas las pruebas históricas, todos los numerosos documentos, todos los múltiples planos

y las pruebas periciales, sin entrar a discusiones sobre coordenadas supuestas o no, ya que los decretos constitucionales no las fijaron; si las hubieran señalado no hubiéramos Estado en los conflictos anteriores ni en el problema; pero vuelvo a repetir los argumentos de "manera machacana" o como decía el ilustre don Antonio Martínez Báez: *ad nauseam*. No se afectó a Campeche por el decreto de 1902, la sede de los indios pacíficos del sur era y es de Campeche, como era distrito, como departamento del Estado de Yucatán desde 1848, cuando se dio la fractura de la guerra de castas y está registrada en los censos de aquel entonces en los que no se pensaba, ni remotamente, que se fuera a crear un Territorio Federal en la península de Yucatán, pero más aún, algunos de los peritos en historia en la controversia constitucional afirmaron que la verdadera razón que motivó la creación del Territorio Federal de Quintana Roo no fue el pretexto de la insurrección en la península sino el tratar de proteger los intereses forestales de Manuel Sierra Méndez quien tenía una concesión al respecto en la zona.

Campeche ofreció sus pruebas en un escrito de 1988, son totalmente 186 pruebas del Estado, mencionaremos algunas importantes:

46 mapas y planos, entre ellos, el plano de Nigra de 1848, de Díaz de la Vega de 1852, del ingeniero Fremont de 1861, de Suárez y Navarro de 1861, 10 planos de García Cubas de 1885 (quien tenga conocimientos en geografía y en cartografía no puede dudar de la autoridad de don Antonio García Cubas a fines del siglo XIX), 10 planos de García Cubas de aquel entonces, señalando claramente los límites del Estado y en un detalle recurrente en ése y en otros puntos respecto a los que hemos insistido ante los ministros de la suprema corte: en el punto del trino internacional, hay un pequeño afluente del río Hondo que se llama río Xnoha, cuya cola está en todos esos planos en el vértice del Estado de Campeche en sus fronteras con Guatemala y con Belice; plano de Manuel Rojas de 1910; plano de la Secretaría de Agricultura, (antes del dictamen de Medina Peralta de 1922); croquis de 1939 que fue el resultado del convenio de los gobernadores que dio lugar al acuerdo de cárdenas del 40; plano de Ruz Miller del INAH de 1943; plano sacado del *Diccionario de Porrúa* de 1976; planos del INEGI de 1982, 1993 y 1994; plano de los

ferrocarriles mexicanos de 1883 y planos de la secretaria de la defensa nacional de 1997 (estos últimos son 6 planos que coinciden totalmente con las afirmaciones geográficas de Campeche y se presentaron como documentos supervenientes porque no se sabía de su existencia al contestar la demanda, pero al tener conocimiento de ella, se procuraron y exhibieron, los que fueron totalmente ratificados por la secretaría de la defensa.

Múltiples documentos, tales como la memoria de Tomás Aznar Barbachano y Juan Carbó de 1861, informes del comisionado del gobierno de Campeche para la pacificación de los indios del sur del año 1861, (este es un documento importantísimo, que está en mal Estado) que encontramos en los archivos públicos del Estado, de don Mariano Roca que había sido comisionado por don Pablo García para manejar la administración de toda esa zona (y por si lo dudaban en autos del juicio, se ofreció la prueba pericial paleográfica para que sostuviera que eran documentos auténticos, lo cual fue corroborado por los peritos de las 3 partes); documentos auténticos de Mariano Roca de 1861, sosteniendo la "zona de los indios pacíficos del sur" perteneciente a Campeche y rindiéndole informes al gobernador en turno; el expediente legislativo completo relativo a la reforma del artículo 43 constitucional en 1902 en donde está la iniciativa categórica, "próximo" o "cerca" del punto Put; los dictámenes en los que se aprecia que no se afecta a Campeche, sino a Yucatán; oficios girados al gobernador de Quintana Roo en 1942 y su contestación del 5 de diciembre de 1942 (resulta aventurado hablar ahora que apenas se están enterando del acuerdo de cárdenas para cuestionar su decreto o acuerdo presidencial); las comunicaciones oficiales certificadas, sobre el aspecto de que si creían tener entonces algún derecho para cuestionar el decreto presidencial, debían haberlo impugnado desde aquella época ¿en dónde queda el principio de seguridad jurídica para que 57 años después se venga a pedir la nulidad de un acuerdo presidencial, recurrentemente aplicado desde su expedición?; actas parroquiales de los indios pacíficos del sur entre los años de 1817 a 1872 derivados de los archivos de la catedral de Campeche, certificadas por notario público, que contienen matrimonios y otros actos civiles que

en aquel entonces se celebraban en la parroquia de los indios pacíficos del sur y en los pueblos ahora en disputa; documento auténtico sobre movimientos de los indios pacíficos del sur en 1870; informes sobre movimientos de armas en los chenes de 1861; tratado de amistad entre México y la Gran Bretaña de 1896; copia certificada del informe a la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobernador Joaquín Baranda en 1873 sobre el asunto Belice, (este asunto fue una matanza de campesinos en relación con explotadores forestales y que motivó una queja de la Gran Bretaña), informe que la Secretaría de Relaciones Exteriores solicitó al Estado de Campeche quien ejercía jurisdicción sobre la zona del conflicto, es decir al gobernador de Campeche quien rindió un informe amplísimo sobre dicho particular, lo cual demostraba su posesión y su jurisdicción sobre los terrenos de Icaiche, de Nosayab, de Halactun y otros pueblitos que de manera general integraban las municipalidades que se llamaban Nosha y Mesapich y que luego se fraccionaron en todos esos pequeños pueblos; copias de los censos de 1861 y 1895; copia del expediente integrado en la Secretaría de Gobernación en 1939; copia del expediente integrado en la Secretaría de Agricultura de 1921 a 1954; copia del tratado de límites celebrado con Guatemala en 1883 (este es muy importante también, porque ahí se habla de Campeche, del punto trino internacional, con una circunstancia que me he permitido señalar con énfasis ante los ministros de la Suprema Corte), pues en ese tratado que Guatemala lo considera ominoso, por la primera cláusula en donde reconoce que el territorio del soconusco siempre le ha pertenecido a México por haber sido impuesto por tropas mexicanas, cuantas veces se ha querido plantear alguna situación en la zona fronteriza, Guatemala ha exigido la revisión de esa cláusula (por eso no se integró la comisión del río Usumacinta en los años de 1975 ya que su gobierno se opuso); ¿que pasaría ahora si le dicen a Guatemala que los límites no son los límites?, ¿no daría lugar a reverdecer un viejo conflicto de carácter internacional?; además, copias de los decretos federales y estatales relativos a los municipios de Campeche.

Respecto a las pruebas periciales, se ofrecieron y desahogaron ocho, así Campeche ofreció tres, el gobierno de Quintana Roo cuatro y el

gobierno de Yucatán una; Campeche propuso las periciales paleográfica, histórica y cartográfica; Quintana Roo la geológica, histórica-lingüística, histórica y geográfica; y Yucatán la de geoposicionamiento, (prueba técnica en donde se propuso que se señalaran las coordenadas en los términos del artículo 14 de la Constitución de Yucatán); y por último, se ofreció por Yucatán y Quintana Roo una prueba de inspección judicial (después haré un brevísimo comentario sobre esta prueba que fue de índole muy especial).

Debe ponerse de relieve que cuando se contrató al perito cartógrafo que debía dictaminar por Campeche, se acudió a un maestro, respetado en todos los ámbitos de la geografía nacional, perito en geografía y cartografía, el doctor Jorge Caire Lomelí, profesional de mucho prestigio en los medios académicos del caso, con ingeniería en topografía e hidrografía del instituto politécnico nacional del año de 1958, maestro en geografía de la universidad nacional autónoma de México y doctor en geografía por la propia universidad nacional, con una experiencia laboral en el ramo de más de 40 años. Lo anterior se destaca porque algunas voces disidentes con el actual gobierno del Estado han dicho que Campeche no se ha defendido; creo que sobran comentarios sobre tal particular.

La controversia con el Estado de Yucatán la inició Quintana Roo en mayo de 1997, y la contestó Yucatán en julio de 1997, en la que compareció Campeche con el carácter de tercero interesado, sosteniendo los mismos argumentos a los cuales se ha hecho mención con anterioridad en la contestación de su demanda; se había dicho y se reitera que por acuerdo de la suprema corte, ambas controversias deben resolverse simultáneamente; Campeche ya no reiteró las mismas pruebas sino ofreció una prueba integral, pues ofreció en la controversia de Yucatán el expediente completo de la controversia de Campeche, ya que no tenía justificación estar repitiendo pruebas exactamente iguales en las dos controversias.

Ahora trataremos de hacer una evaluación resumida de las pruebas documentales y periciales.

Respecto de las documentales se probaron a suficiencia las razones del Estado de Campeche, las verdades a las que ya se hizo referencia y que deformó en sus planteamientos Quintana Roo; particularmente resultan importantes los antecedentes de la iniciativa del presidente Porfirio Díaz que motivó el decreto de 1902, los censos de 1861 y 1895 y el contenido histórico de todos los planos levantados sobre el particular, la mayor parte de ellos libres de toda sospecha pues fueron redactados y formulados mucho antes de que se creara el Territorio Federal de Quintana Roo.

Respecto a las pruebas periciales debe subrayarse lo siguiente: en la paleográfica todos los peritos, (inclusive los de Quintana Roo), coincidieron en que son auténticos del siglo XIX los documentos exhibidos por Campeche sobre los indios pacíficos del sur; en relación con la pericial de lingüística histórica coinciden el perito de la suprema corte de justicia con la perito de Campeche y de los municipios de Yucatán en la interpretación de la expresión "cerca de", como una referencia histórica y geográfica así como en los ejemplos que antes mencioné de Toluca y Toledo, así como que se puede, desde un punto de vista de lingüística histórica interpretativa, sostenerse que "cerca de punto Put" puede estar a más de 50 kms. Del precisamente punto Put.

En relación con la prueba cartográfica: dicha prueba es favorable a Campeche, (pues con excepción del perito de Quintana Roo), todos los peritos coinciden y muy importante el de la suprema corte, en que el decreto de 1902 no afectó a Campeche, sino únicamente al distrito de Tekax del Estado de Yucatán, y en algo también relevante (pues se ha sostenido que no le hemos dado importancia al decreto de 1931), pues no le dan validez al decreto constitucional de 1931, el que Campeche interpreta de una manera y Quintana Roo de otra, porque prácticamente dicho decreto estaba repitiendo lo que había hecho medina peralta en el año de 1922, tema indebidamente sustentado y que ha dado motivos sensibles al conflicto.

En lo referente a la pericial de geografía, se insistió en el error de medina peralta de 1922 y todavía aún más, el doctor Caire Lomelí en su peritaje afirma que Quintana Roo está invadiendo en 400 mts.

A Campeche a partir del Punto Garbutt en la frontera con Guatemala por lo que debe recorrerse el límite en 400 mts. Adentro del territorio del Estado actual de Quintana Roo, lo que fundamentó en razones geográficas, históricas y cartográficas que no objetaron los otros peritos, esto es, que no solamente el Estado de Campeche no debe, sino que el Estado de Quintana Roo le debe.

Por último, en relación con el peritaje de historia, los peritos confirmaron que el problema surgió precisamente en 1922 con motivo del dictamen del ingeniero medina peralta; que los indios pacíficos del sur estaban en Campeche, en Icaiché (por vía de digresión, Quintana Roo en los años ochenta creó un ejido con dicho nombre tal vez para crear mayor confusión en el problema); pero los peritos en historia dicen que no se trata del nuevo ejido de Icaiche, sino del pueblo que se creó en el año de 1863 en el territorio de Campeche; que punto cerca de Put no es lo mismo que el punto Put; que el propósito del general cantón, gobernador de Yucatán, en su solicitud de reducción de superficie propuesta para el Territorio Federal al presidente Porfirio Díaz era que se tomara en cuenta como límite precisamente el punto Put, pero que tanto el presidente de la República como el secretario de gobernación lo modificaron, así como que en la iniciativa de reformas y en el congreso federal se habló de afectar al Estado de Yucatán y no al de Campeche con la creación del Territorio Federal de Quintana Roo, así como también en vez del punto Put se utilizó la expresión de "cerca de Put".

El dictamen pericial histórico del perito de la Suprema Corte contiene algunas afirmaciones que producen cierta reserva, pues en su nota curricular reconoce que es un empleado del gobierno de Quintana Roo, sin embargo no se le recusó porque el artículo 32 de la *Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución* prohíbe la recusación de los peritos de la Corte y solamente dice que si tienen algún impedimento se deben excusar; no obstante de manera verbal y por escrito se han hecho manifestaciones a los ministros de la suprema corte para que a la hora de la evaluación de las pruebas, se tome en cuenta que ese peritaje está viciado de manifiesta parcialidad.

Respecto a la prueba de inspección judicial, es una prueba hasta cierto punto extraña para los abogados como una prueba de inspección en los términos tradicionales, pues resulta una prueba que se desarrolló durante 5 días, en la que se utilizaron helicópteros, camiones, aparatos de GPS y auxilio de peritos, serie de circunstancias que la hicieron muy complicada. Aun cuando Campeche se había opuesto a la misma, intervino en ella con sus representantes pues la corte desechó la oposición y sostuvo que en dado caso era materia de evaluación, que era sofística, porque incurría en una "petición de principio", ya que daba por probado precisamente lo que se quería probar. Resultó muy interesante su desarrollo y creo que en términos generales favoreció a los argumentos del Estado de Campeche.

De manera marginal, debe decirse que en el territorio de Yucatán, cuando se inspeccionó la zona fronteriza con Quintana Roo hubieron conflictos tensos entre los representantes de ambos Estados pero no en relación con la prueba misma, pues debemos recordar que hace muchos años en la época del gobernador Carlos Loret de Mola y el gobernador del Territorio de Quintana Ro, David Gustavo Gutiérrez, hubo un conflicto de sangre en la Hacienda de Santa Rosa, y a partir de ese momento en ese lugar están congregadas las autoridades de Quintana Roo con las de Yucatán.

Además de esas pruebas, están las supervenientes, esto es los 6 planos a que se hizo referencia formulados por la secretaría de la defensa nacional que exhibió el Estado de Campeche; los antecedentes de la Carta Mérida del INEGI, que el propio Ministro Instructor, para mejor proveer, requirió al inegi para que informara los elementos que había tenido para formularla, que favorece también las pretensiones del Estado de Campeche.

Unos mapas y documentos de la secretaría de comunicaciones y transportes que también pidió de *motu proprio* el ministro instructor y una copia del plano de Calakmul en virtud de que el que se había presentado en el juicio no estaba muy legible y que el gobierno del Estado de Campeche exhibió oportunamente.

¿Por qué ha durado tanto tiempo la controversia constitucional? (Un año en la Suprema Corte para admitir pruebas, dos años y medio para el desahogo de las pruebas periciales e inspección judicial, diez meses para la celebración de la audiencia definitiva y un año y cuatro meses desde la celebración de la última audiencia y citación para sentencia sin que se haya dictado resolución hasta la fecha) ¿Es imputable acaso al Estado de Campeche? Se han hecho al respecto todas las gestiones procedentes, y sin pretender hacerse calificaciones, podrían darse como explicaciones de las posibles causas de la demora las siguientes:

La primera: lentos trámites procesales de la Suprema Corte, (en realidad la Suprema Corte está afrontando un problema muy difícil por un error de reforma estructural, pues en 1994 en el momento en que se aumentaron las facultades de la suprema corte, se redujo el número de los ministros a menos de la mitad, por lo que están sobresaturados del conocimiento y trámite de asuntos; por ejemplo, entre 1991 y 1994, solamente se conoció de una controversia constitucional y ahora tienen pendientes de resolución más de 500); por otra parte deben considerarse los recursos de reclamación intentados en ambos juicios ante el pleno de la Suprema Corte: Campeche hizo valer dos, el Estado de Quintana Roo tres, la Procuraduría General de la República dos y numerosos recursos los Municipios de Yucatán. (los Municipios y no el Estado de Yucatán intervinieron en el desarrollo de las pruebas periciales porque al Estado le declararon desiertas las pruebas por extemporáneas) una tercera razón, es por un problema que los abogados conocen muy bien, las deficiencias técnicas del procedimiento judicial en el desahogo de las pruebas periciales, pues estas se han convertido en una industria y en una auténtica rémora de los trámites jurisdiccionales; por todos esos procedimientos cansinos y complicados, para poder contar con un perito del tribunal, ya que algunos no aceptan y tienen que acreditarse en diversas instituciones, se hacen eternos los juicios, (he planteado en numerosas ocasiones la necesidad de cambiar esto en pro de una administración de justicia pronta y expedita).

Además, en las ocho pruebas periciales se emitieron 29 dictámenes (este número es porque algunos de los diversos municipios de Yucatán propusieron varias pericias), dictámenes periciales que dan un acervo

de tres mil hojas; algunos son muy voluminosos tanto en sus textos como en sus planos; y de importancia también que debe requerirse el examen y estudio de los 6 tomos del expediente principal y de 70 cajas de pruebas documentales.

Asimismo, deben tomarse en cuenta, no de menor consideración, las presiones políticas sobre los ministros de la suprema corte y las circunstancias personales del exgobernador de Quintana Roo quien promovió los juicios; personaje que se sabe quién es y en donde está.

Para terminar, y como de alguna manera estoy enterado de que ha habido algunas voces de disidencia, auspiciadas por un partido político, en relación con la posición y defensa del Estado de Campeche, invitaría a dichos disidentes para que sin estar animados por asuntos partidistas o políticos o de otra índole, apoyen al Estado, y si creen que el Estado no se defendió adecuadamente, acudan a la suprema corte y presenten sus alegatos, no a los medios de comunicación ni tan solo en foros políticos, alegatos que en términos de los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria relativa pueden ser tomados en consideración en el momento de emitirse el fallo definitivo. En estos momentos los campechanos debemos estar unidos en apoyo de nuestro Estado; no se trata de apoyar a un determinado gobierno; los gobiernos son temporales; es la hora de apoyar al Estado, quien es único, permanente e indefinido en el tiempo.

Exhorto igualmente a los que no están de acuerdo y que sostienen que no se ha defendido adecuadamente al Estado y a los que sostienen que nos tendrá que defender a la postre Yucatán, a una simple lectura de los escritos de Campeche y de Yucatán, lo que les permitirá apreciar y valorar "quien defiende a quien".

Estas son nuestras verdades y nuestras razones, creemos haberlas probado exhaustivamente y ahora la última palabra al respecto la tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Termino con una frase del admirado jurista Rudolph Von Ihering cuando sostenía: "la verdad es siempre verdad aún contra el individuo que no la reconoce".

Muchas gracias por su atención.

III. CONTROVERSIAS DE LÍMITES PROMOVIDAS POR QUINTANA ROO

Septiembre 24 de 2003

ACTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

Se trata de las controversias constitucionales promovidas en 1997 ante la Suprema Corte de Justicia, la Núm. 9/97 *vs.* Campeche y la Núm. 13/97 en contra de Yucatán. Ambos juicios deben resolverse al mismo tiempo y se encuentran en Estado de sentencia desde febrero de 2001; aun cuando ya se ha formulado un anteproyecto en la Oficina de Controversias (muy voluminoso, más de 4000 hojas), se encuentra en revisión del Ministro Ponente, Díaz Romero, y según una última información tardará varios meses en resolverse en el Pleno de la Suprema Corte.

Desde la contestación de la demanda por Campeche se planteó la improcedencia por la extemporaneidad de la demanda (57 años después del acuerdo del presidente Cárdenas de 1940), así como por la falta de interés jurídico del Estado de Quintana Roo para combatir un acuerdo presidencial que no pudo impugnar como Territorio Federal. Ambas causas de improcedencia se consideran fundadas, y deben motivar el sobreseimiento del juicio.

En cuanto al fondo del asunto, se considera que debe resolverse a favor de Campeche. En efecto, la zona disputada a Campeche (4,810 kilómetros cuadrados) se demostró que siempre (desde la época colonial) ha sido de Campeche; el acuerdo de 1902 que creó el Territorio Federal de Quintana .Roo no afectó a Campeche sino solo a Yucatán; la soberanía y posesión de la zona desde siempre la ha tenido el Estado de Campeche; los resultados de las pruebas periciales históricas, cartográficas,

geográficas y de lenguaje confirman los argumentos de Campeche; no es lo mismo "cerca de Put" (como lo dicen los decretos constitucionales relativos) que precisamente Put; los pueblos ubicados en la zona cuestionada desde siempre han Estado en Campeche como quedó demostrado con los censos de 1863 y 1892 (mucho antes de que se pensara crear el Territorio Federal de Quintana Roo). Los acuerdos campechanos de 1923 (Congreso y Gobernador) que de alguna manera validaban el indebido dictamen de Agricultura de 1922 (de los que ahora incorrectamente se pretende apoyar Quintana Roo) eran y son nulos de pleno derecho por estar en contra de la Constitución General de la República.

Vía alterna de solución del problema

Aunque lo ortodoxo es que el asunto lo resuelva la Suprema Corte, se estima que, en la realidad, dado lo enconado del asunto y las pasiones que existen en los problemas de límites, así como su antigüedad (más de 100 años), la definición de la Corte sería en el papel, pues continuarían los problemas en la zona (por parte de los tres Estados hermanos) cualquiera que fuere el sentido del fallo.

Por ello, de manera prudente, se considera que puede acudirse a un arreglo amistoso, por la vía de un convenio de transacción entre las partes, que puede y debe ser validado en su caso por el Congreso de la Unión.

Es cierto que en ello se tendría que ceder alguna superficie de la disputada, pero no debe descartarse el riesgo de que, si la Corte llegara a fallar en contra de Campeche, se perdería más aún.

Nadie puede adelantar cuál será el criterio que en definitiva se pronuncie por los ministros del Alto Tribunal, pues aun cuando existen elementos a favor del Estado de Campeche no debemos marginar el error que se cometió en el año de 1923 y que fue entonces validado por el Congreso y el Gobierno del Estado.

El argumento a favor de un convenio que fije en definitiva los límites entre Campeche y Quintana Roo, es que los decretos constitu-

cionales al hablar de la línea divisoria no necesariamente afirman que se trate de una línea recta; puede ser una línea ondulada o quebrada, que vaya precisando las zonas que pueden quedar en la soberanía de ambos Estados, aunque debe insistirse en que a la postre los límites del Estado deben colindar necesariamente con la República de Guatemala y con Belice, a fin de evitar probables problemas de límites internacionales.

La zona puede ser negociada en los mejores términos posibles, cediendo por nuestra parte la menor extensión territorial, y por parte de Quintana Roo reduciendo sus pretensiones a una zona razonable; de llegarse a un feliz término en un convenio, ambos Estados saldrían ganando; por una parte, Campeche, al evitar el riesgo de una resolución desfavorable que le afectaría en una gran extensión territorial, y por otra Quintana Roo, al obtener la adición de un área a su superficie evitando también el riesgo de perder todo lo reclamado en el supuesto de una resolución de la Corte en su contra.

Aun cuando en los casi 7 años que ha durado el conflicto, se han pretendido lograr algunos arreglos amistosos con la intervención de la Secretaría de Gobernación, hasta la fecha no se ha obtenido un convenio que pueda dejar satisfechas las pretensiones de las partes; debe agregarse que en la propia Suprema Corte prevalece el criterio de que antes de fallarse el asunto, para lo cual nos estamos acercando, debe intentarse la solución amistosa, pues después de resuelto el caso jurídicamente ello sería casi imposible.

IV. CONFLICTO DE LÍMITES: PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Diciembre 4 de 2003

Respecto de la situación real y procesal no se ha modificado a partir del mes de septiembre del presente año, por lo que a fin de evitar estériles repeticiones cabe remitir a la nota formulada el 23 del citado septiembre la cual se agrega como anexo.

Ante la buena voluntad demostrada por los gobernantes de los tres Estados, se han realizado algunas reuniones de avenimiento, con el resultado por ahora de propuestas presentadas por Campeche y Quintana Roo.

PROPUESTA DE CAMPECHE

Esta propuesta sin implicar alteraciones a la Constitución General de la República se concretiza en el planteamiento de una línea quebrada que ceda al territorio de Quintana Roo las superficies de 10 ejidos que de manera incorrecta la Secretaría de la Reforma Agraria dotó como si estuvieran en el Estado de Quintana Roo adicionada con una superficie colindante con dicho Estado en el municipio de Hopelchén.

Se preparó al respecto un croquis que ilustra la propuesta de solución.

No tiene el carácter de inmodificable, y como una solución alterna podría hacerse bajar una línea diagonal de la superficie que se pretende ceder que fuera a dar al punto trino, es decir a la colindancia internacional entre México, Belice y Guatemala.

Con esta modificación tanto Campeche como Quintana Roo tendrían frontera con Guatemala y Belice; debe destacarse que siempre

Quintana Roo ha pretendido tener frontera con Guatemala que nunca le ha correspondido histórica y legalmente, y Campeche no perdería la frontera que desde tiempos remotos ha tenido con Belice.

Propuesta De Quintana Roo

Plantea de nueva cuenta el conflicto tradicional del Punto Put y de manera ambigua dice que se respetaría la superficie de los Indios Pacíficos del Sur para el Estado de Campeche.

En primer término, no se puede aceptar lo del Punto Put, pues la Constitución General de la República no dice "Put", sino cerca de Punto Put; si se admitiera en un convenio amistoso se estaría violando la Constitución Federal.

Por otra parte, toda la zona en disputa (más de 4 mil km^2) es la zona de los Indios Pacíficos del Sur que abarcaban una buena parte del entonces Municipio de Hopelchén hasta la frontera con Guatemala.

De convenirse en los términos propuestos así por el Estado de Quintana Roo, sería tanto como someterse y allanarse a su demanda sin que la Suprema Corte hubiese resuelto nada sobre el particular.

Mas que un convenio amistoso sería tanto como aceptar los términos de la demanda que dio origen a la controversia.

Habría que pedirle al Gobierno de Quintana Roo, que en un plano ilustrara gráficamente esta propuesta, para que Campeche entendiera de lo que se propone, pues en los términos planteados aparece como totalmente inadmisible.

Es cierto que el monumento de Put, coincide con las coordenadas de la Constitución de Quintana Roo, pero también lo es que no coincide con los decretos que reformaron a la Constitución General de la República desde 1902 como tampoco con la reforma a la Constitución de Yucatán de 1975.

En dado caso, para un convenio que amistosamente dé solución a los conflictos, es más fácil reformar las constituciones locales que la federal.

* No se opina sobre la propuesta de Yucatán, porque no se conoce al respecto.

V. RESUMEN DE ACUERDOS DE LOS SECRETARIOS DE GOBIERNO, PARA PLANTEAR A LOS GOBERNADORES DE LA PENÍNSULA

Hacienda Teya, Mérida, Yuc., a 26 de abril de 2004

1. Las posturas actuales de los tres Estados se justifican a la luz de diversos actos jurídicos e históricos, contradictorios entre sí, cuya validez o invalidez está siendo analizada en este momento en la Suprema Corte de Justicia (SCJN). Cualquier convenio que pudiera celebrarse afectando estos actos jurídicos, sería cuestionable y/o criticable por grupos de poder adversarios a los titulares del poder ejecutivo de nuestras respectivas Entidades.

2. Este grupo de trabajo considera la posibilidad de varias hipótesis actualizables en la resolución que en su momento dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación:
    A) Que anule todos o algunos de los actos jurídicos y precise los límites que estime pertinentes entre las tres entidades. Las consecuencias de esta hipótesis serían las siguientes:
        a. Deja sin materia cualquier intento de convenio amistoso entre las entidades federativas.
        b. Generaría problemas de gobernabilidad para los tres Estados que en este momento no existen.
    B) Que sólo anule los actos jurídicos y no establezca límites, o bien no fije con exactitud los límites entre las entidades. En este caso, las consecuencias serían:
        a. Abre la posibilidad de la celebración de un convenio amistoso de fijación de límites, con la satisfacción de

los requisitos constitucionales y legales, con un menor riesgo de los detractores.

b. Declara improcedente y sobresee las controversias.

C) La consecuencia de esta resolución de la SCJN sería que prevalecería la situación jurídica anterior a la demanda, esto es, que conservarían su validez actual todos los actos jurídicos e históricos justifica torios de las posturas vigentes.

D) Resuelve de fondo negando el total de las pretensiones.

a. La consecuencia de esta resolución de la SCJN sería que prevalezca la situación jurídica anterior a la demanda, y se reconocerían como válidos todos los actos jurídicos e históricos impugnados por Quintana Roo.

E) Este grupo de trabajo considera conveniente compartir con la Suprema Corte de Justicia estas conclusiones en la oportunidad que gestionen los gobernadores de las entidades.

VI. NOTA INFORMATIVA SOBRE EL CONFLICTO DE LÍMITES PROMOVIDO EN CONTRA DEL ESTADO DE CAMPECHE POR EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Noviembre 6 de 2006

1.- En febrero de 1997 se presentó por Quintana Roo demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Estado de Campeche, intentando la nulidad del decreto del presidente Cárdenas de 1940 y pretendiendo que se declarara a favor de dicho Estado y en perjuicio de Campeche una superficie de aproximadamente 4,200 kilómetros cuadrados.

2.- Después de contestada la demanda por Campeche se intentó nueva demanda en contra de Yucatán reclamando por los mismos motivos una superficie en perjuicio del Estado de Yucatán por cerca de 5,000 kilómetros cuadrados.

3.-Por acuerdo del Pleno de la Suprema Corte se determinó que ambos juicios se resolvieran de manera simultánea.

4.- Desahogadas todas las numerosas pruebas y con un acervo de más de 6 tomos y miles de hojas, se pusieron ambos juicios en Estado de sentencia desde el año de 2001.

5.- En virtud de tener conocimiento en 2004 que existía un voluminoso proyecto de sentencia que no favorecía a Campeche aunque con algunas alternativas que podrían ser discutidas por los Ministros y para no correr el riesgo de que se pudiera resolver el asunto en contra del Estado de Campeche, se hicieron diversos cabildeos en el Senado para que se aprobara una reforma constitucional que determinara que no era competencia de la Suprema Corte decidir el caso antes de que lo hiciera por su parte el Congreso de la Unión en una ley de carácter general.

6.- El Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Estados como Constituyente Permanente aprobaron la reforma

constitucional misma que entró en vigor desde luego a raíz de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 2005.

7.- La Suprema Corte (por acuerdo de su presidente del 12 de diciembre de 2005) en cumplimiento de lo establecido en el decreto de reformas constitucionales citado, ordenó remitir los expedientes de la controversia al Senado de la República.

8.- Actualmente se encuentra pendiente de que en los términos ordenados en la reforma se integren las Comisiones de Límites tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, y más aún se ha determinado que no se pueden crear dichas comisiones hasta en tanto no se expida la ley reglamentaria de la reforma constitucional aprobada, con lo cual prácticamente el problema se encuentra congelado en las instancias camarales del Congreso.

9.- Extrañamente, el Estado de Quintana Roo promovió en enero de 2006 una demanda de amparo ante un Juzgado de Chetumal en contra de la citada reforma constitucional; el Juez de Distrito se declaró incompetente y la ordenó remitir a un Juzgado de Distrito Administrativo del DF.; el Juez 11º de Distrito Administrativo del DF., desechó por notoriamente improcedente la demanda intentada por Q. Roo; la recurrieron en revisión y por resolución del 14º Tribunal Colegiado Administrativo del DF., se determinó que dicha revisión se remitiera a la Suprema Corte de Justicia, por vía de atracción para definir primero si se confirmaba o revocaba el desechamiento y en el segundo caso si se tramitaba dicho nuevo juicio de amparo.

10.- La Primera Sala de la Suprema Corte negó ejercer la facultad de atracción y habiendo regresado el expediente al Tribunal Colegiado de referencia, este por ejecutoria del 31 de octubre último determinó confirmar el acuerdo de desechamiento del Juzgado de Distrito.

Con ello, a menos que las autoridades de Quintana Roo imaginen intentar alguna otra estrategia improcedente de carácter judicial, puede darse por ahora por concluido el conflicto desde el punto de vista jurisdiccional, y sólo queda pendiente lo que al respecto pueda determinar y resolver el H. Congreso de la Unión.

Estrategias y acciones a realizar

a) Convocar a una reunión a los Diputados y Senadores del Estado de Campeche en el Congreso de la Unión, reunión que resulta muy conveniente que la presida el Gobernador del Estado, para informarles sobre la situación actual del conflicto y solicitarles su valiosa intervención en las Cámaras Federales. Dicha intervención de los legisladores campechanos podrá ser coordinada por los abogados de la Entidad.

b) La intervención de los legisladores campechanos deberá estar encaminada a vigilar y promover los trámites respectivos, primeramente, en el Senado y posteriormente en la Cámara de Diputados para que se expida la ley reglamentaria de la reforma constitucional referida a fin de que se creen e integren las Comisiones de Límites en ambas Cámaras como lo ordena la citada reforma de la Constitución.

Posteriormente debe cuidarse que en la resolución que se emita al respecto por el Senado e igualmente en su oportunidad en la Cámara de Diputados, se alegue en lo fundamental que no es competencia del Congreso de la Unión el definir y resolver el conflicto jurisdiccional, tal y como ha sido planteado e instruido en la Suprema Corte, sino además de expedir primero la ley reglamentaria respectiva, después únicamente emitir el decreto legislativo general sobre los límites entre las entidades en disputa, para el caso Quintana Roo, Campeche y Yucatán.

Entiéndase bien, debe recalcarse que no es facultad ni del Senado ni de la Cámara de Diputados el resolver un conflicto jurisdiccional que se ha extraído actual y totalmente de la Suprema Corte, sino solamente emitir las reglas generales de límites para que en su eventualidad y en el caso de insistir el Estado demandante sobre sus supuestos derechos territoriales y en perjuicio de los Estados de Campeche y Yucatán, vuelva a intervenir en un futuro no muy inmediato la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se sugiere que las gestiones de los Diputados y Senadores campechanos se realicen en su oportunidad asociados con los legisladores

del Estado de Yucatán toda vez que esta entidad podría resultar afectada también en la eventualidad de una resolución contraria a la entidad campechana.

Igualmente se sugiere que tales gestiones se efectúen también de manera coordinada con los Diputados y Senadores del Estado de Colima, ya que esta última entidad tiene actualmente un conflicto de límites con el Estado de Jalisco que presenta circunstancias similares al conflicto campechano con su vecino de Quintana Roo e igualmente se ha instruido una controversia sobre el particular en la Suprema Corte.

Huelga destacar que la unión de los legisladores de las tres entidades (Campeche, Yucatán y Colima) puede dar mayor fuerza a sus gestiones y hacer esperar resultados favorables.

c) No está de más subrayar que la reforma constitucional a que se ha hecho mención se motivó en lo fundamental a establecer de acuerdo con los orígenes históricos de las Constituciones del país, que antes de que intervenga la Suprema Corte en los conflictos de límites de las entidades federativas debe hacerlo el Congreso de la Unión fijando por disposiciones legislativas de carácter general las situaciones de los límites entre los Estados que integran la Federación.

d) Una alternativa podría ser que en el ínterin pudiera resolverse el conflicto con un convenio pertinente y favorable para nuestras pretensiones celebrado entre el Estado de Campeche y el Estado de Quintana Roo.

ATENTAMENTE

Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas

VII. COMENTARIOS A LA INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE LÍMITES ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Febrero 15 de 2007

Al margen de que adolece de muchas deficiencias en cuanto a su redacción y contenido, nos permitimos hacer las siguientes observaciones importantes:

I.- Debe de acuerdo con el transitorio de la reforma constitucional, disponerse los términos de la integración de la Comisión de Límites y no dejarlo a la discrecionalidad de la Junta de Coordinación Política del Senado.

A tal efecto, dada su importancia y trascendencia no puede ser integrada por solo tres miembros del Senado.

Lo propio sería que estuviera integrada por uno de cada senador de la mitad de las entidades federativas y uno por el Distrito Federal, es decir 17 miembros.

A) Debe establecerse que, tanto en el seno de la Comisión como en la votación de la Plenaria del Senado, los senadores de las entidades federativas interesadas, aun cuando posean el derecho de voz no tengan el derecho de voto.

B) Para su integración la Junta de Coordinación Política del Senado, debe solicitar a los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que se sirvan proponer a los senadores de las entidades federativas que deben integrar la Comisión.

C) La Presidencia de la Comisión debe ser a resultas de la votación de los miembros de la Comisión y no solamente a designación que haga la Junta de Coordinación Política.

II.- En cuanto al procedimiento, establecerse que, de acuerdo con la presentación de un convenio amistoso por las partes interesadas, presentarlo con las firmas en cada caso de un representante de los tres poderes de la entidad, así como de los presidentes municipales de los territorios afectados.

III.- La Comisión no solo en los casos de los convenios amistosos sino también en los casos de desacuerdo no podrá intervenir oficiosamente sino se requerirá siempre petición de parte interesada.

IV.- En los casos de desacuerdo, con la petición de parte interesada se deberá correr traslado al otro Estado y también a los Municipios afectados para que hagan valer sus derechos y ofrezcan sus pruebas, concediéndoles plazos razonables para ello.

V.- Las pruebas podrán desahogarse o directamente por la Comisión, o por conducto de los Jueces de Distrito de las entidades federativas interesadas, pruebas que deberán ajustarse a los términos del *Código Federal de Procedimientos Civiles.*

VI.- Antes de expedirse y aprobarse el dictamen se debe conceder a las entidades federativas el alegar sobre sus derechos, y

VII.- Al aprobarse el dictamen por la Comisión deberá solicitarse a la Mesa Directiva la fecha adecuada para su presentación, discusión y en su caso aprobación o rechazo por la votación mínima de las dos terceras partes de los senadores presentes.

VIII.- Una vez aprobado o rechazado el dictamen se comunicará a las entidades federativas interesadas para su debido conocimiento y en su caso para las actuaciones que deban realizarse.

VIII. COMENTARIOS SOBRE LA CONTROVERSIA PENDIENTE CON EL ESTADO DE QUINTANA ROO

1.- En principio de acuerdo con la iniciativa y con la resolución del Senado, seguía siendo facultad del Congreso de la Unión el intervenir en los conflictos que pudieran existir entre las entidades federativas respecto a sus límites territoriales.

2.- Al enviarse el proyecto de decreto a la Cámara de Diputados se le hicieron modificaciones que después fueron aceptadas por la Cámara de Senadores, en el sentido de que sería facultad exclusiva del Senado el intervenir en este tipo de conflictos, ya fuere `por la vía amistosa o en casos de desacuerdo.

3.- La reforma constitucional fue aprobada por la mayoría de los Estados de la República, y quedó en esos términos, entrando en vigor el 9 de diciembre de 2005.

4.- Debe subrayarse el contenido de las fracciones X y XI del artículo 76 los que quedaron en los siguientes términos, como facultad exclusiva del Senado:

Fracción X.-Autorizar mediante decreto aprobado por las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

Fracción XI.- Resolver de manera definitiva los conflictos de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

5.- Así también tiene importancia relevante el contenido del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional aprobada. El texto de dicho artículo dice:

"La Cámara de Senadores establecerá dentro del período ordinario de sesiones inmediato siguiente a la entrada de vigor del presente decreto, la Comisión de Límites de las entidades federativas, la cual se integrará y funcionará en los términos de la Ley Reglamentaria que se expida, así como por las disposiciones que para el caso dispongan la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para su Gobierno Interior".

6.- Como un comentario específico debe considerarse que el mandato del constituyente fue en el sentido de que se estableciera la Comisión de Límites, pero también que su integración y funcionamiento debería ajustarse a la Ley Reglamentaria de la reforma constitucional, y que en caso de desacuerdo de las entidades federativas sólo podía intervenir a petición de parte interesada.

Lo cierto es que la LIX Legislatura del Senado determinó que no podía crearse la Comisión de Límites hasta que se expidiera la ley reglamentaria relativa (acuerdo sujetado a derecho de conformidad a la reforma constitucional).

Pero también que la LX Legislatura del Senado determinó crear la Comisión de Límites, pero se extralimitó en cuanto a su integración y funcionamiento sin que hasta la fecha y a pesar de haberse presentado una iniciativa de *Ley Reglamentaria* se hubiese aprobado esta por ambas Cámaras como le corresponde a una ley y más que nada a una ley reglamentaria de orden constitucional.

7.- Se tiene conocimiento que dicha Comisión, a pesar de su importancia y trascendencia, solo integrada por tres miembros del Senado, ya está actuando y de oficio sin que se sepa quién lo solicitó, en relación con un conflicto de límites entre Jalisco y Colima.

8.- No estamos en contra de que algunos de los miembros del Senado puedan intervenir como buenos conciliadores entre los Estados de la Federación respecto de sus conflictos territoriales, pero en lo que si no estamos de acuerdo es que esté interviniendo bajo el rubro de un órgano del Senado, de una Comisión de Límites que aún no se puede considerar integrada y funcionando pues hasta la fecha no se ha

expedido la ley reglamentaria respectiva, ni menos aún que sólo, a pesar de su importancia y trascendencia, esté integrada por únicamente tres senadores como sucede en la actualidad.

9.- En tales condiciones, si se llegare a recibir un requerimiento por `parte de dicha Comisión al Estado de Campeche en relación con su conflicto de límites con el Estado de Quintana Roo, se debe rechazar de inmediato de acuerdo con las consideraciones anteriores pues no es una Comisión integrada y funcionando de acuerdo a lo dispuesto por el Constituyente Permanente, y en el caso de ser requerido el Estado con algún apercibimiento acudir a la Junta de Coordinación Política del Senado para plantear la nulidad de dicho Comisión y de sus actuaciones.

10.- Lo propio es que se discuta y en su caso se apruebe previamente por ambas Cámaras del Congreso de la Unión la *Ley Reglamentaria* respectiva, para que de conformidad con la misma se pueda integrar la expresada Comisión de Límites y pueda actuar en consecuencia.

Mis huellas profesionales

CAPÍTULO II

Votos Particulares en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

IX. PALABRAS AL PRESIDIR POR SEGUNDA VEZ LA TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Enero 4 de 1993

Considero una señalada distinción, el que nuevamente se me hubiese designado de manera unánime por los Señores Ministros, para presidir esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante 1993.

Agradezco en lo que vale no sólo la confianza que se me confiere para presidir por segunda vez consecutiva este órgano de administración de justicia, sino también las generosas palabras expresadas por los Señores Ministros en apoyo de los trabajos que realicé al frente de esta Sala en el año anterior.

Estoy consciente que esta situación interrumpe el sistema que de común acuerdo se había establecido anteriormente, por el cual se iban rolando los Señores Ministros, en riguroso orden, para presidir la Sala.

El año retro próximo, como es sobre conocido, el señor Ministro don Ignacio Cal y Mayor solicitó su cambio de adscripción y actualmente se encuentra fungiendo en la Primera Sala. Estoy seguro de que, si el Señor Ministro Cal y Mayor hubiera permanecido en esta Sala, al corresponderle el turno y dadas su preparación, antigüedad y vocación de servicio, lo lógico sería que él correspondiera conducir esta Sala, de manera congruente con el sistema acordado.

Por otra parte, coincido con lo expresado por el Señor Ministro don Mariano Azuela Güitrón, respecto de los aspectos negativos de la reelección, de la que hoy soy partidario y que por antonomasia repudio. Creo que la historia política en su transcurso ha consignado más

inconvenientes que ventajas en la reelección, por lo que, en la mayoría de los códigos políticos, en diversas latitudes, se encuentra limitada tal circunstancia, en tiempos y personas.

No debemos olvidar también que constituye uno de los grandes lemas de este país, sustentado por el valor y la figura histórica de don Francisco I. Madero. Sin embargo, en atención a las palabras y deseos de mis compañeros, acepto conducir los trabajos de esta Sala durante el año de 1993.

Al respecto, considero oportuno señalar que las reelecciones, así se trate en órganos colegiados pequeños, así se trate de órganos colegiados de la administración de justicia, no dejan de acusar inconvenientes, pues con ellas resulta difícil superar defectos de conducta y de sistemas. En algunos otros países, los cargos de conducción, de dirección o de presidencia de órganos colegiados en la administración de justicia, similares a los nuestros, los plazos se señalan en la ley, más allá de la anualidad que nuestra tradición fija.

Así, por ejemplo, respecto a la Presidencia del Tribunal, se señala en algunas latitudes, un lapso de tres años, sin probabilidad de reelección, lo que permite programar acciones y proyectos en un tiempo prudente y por otra parte abre espacios democráticos y de renovación, con todas las ventajas que esto represente. De igual manera podría considerarse así en lo que se refiere a las presidencias de las Salas, fijándose plazos al mismo nivel o para evitar cohesiones de grupos políticos internos, tal vez en períodos de dos años, estableciéndose limitaciones sobre el particular para una reelección inmediata.

Se decía en alguna ocasión por algún pensador que, el buen gusto hace variar la moda. En paráfrasis, podría afirmarse que la delicadeza del valor justicia debe motivar cambios en los sistemas de su administración que la hagan más prudente y congruente con los tiempos que se viven.

Dejo así estas reflexiones en el ánimo de ustedes, con mi íntimo reconocimiento por esta distinción que por ahora nuevamente se me hace, y ratifico mi compromiso personal de dedicar el tiempo, estudios y esfuerzos que fueren necesarios para que los trabajos de esta Sala

sean lo óptimos que reclama la administración de justicia en la materia específica que la Constitución y la Ley atribuyen a este órgano judicial.

De manera tradicional, como sucede en los principios de año y como es propio en este caso, en un inicio de sesiones, estimo pertinente reafirmar propósitos, hacer reflexiones, tratar de corregir errores y buscar mejores caminos para el desarrollo de nuestras directas responsabilidades.

Quisiera señalar en esta ocasión especial los propósitos que me animan para asumir esta distinción y esta delicada responsabilidad. En principio me gustaría comentar los que considero que deben ser motivo de reflexión, de renovación de empeños en el manejo y en el comportamiento de la Sala.

De primera intención en aquellos conducentes a la erradicación de defectos de procedimientos que, de alguna manera, por el peso de la tradición, se inciden y perduran.

Con la colaboración de los Señores Ministros y con el análisis detallado de las funciones de la Sala, considero que podremos superar estos aspectos que se dan en los trámites de la Sala no solamente en la preparación de los asuntos a nivel de resolución sino también para llevarlos a la correcta e inmediata ejecución de las resoluciones dictadas. Es evidente que resultan a veces estériles los esfuerzos para fallar los casos de manera expedita si para su ejecución se incurre en dilaciones innecesarias.

Otro propósito importante, compartido el año pasado por los Señores Ministros, que pretendo dejar ratificado en mi compromiso de conducción para el año de 1993, es la prioridad en los trámites y resolución de asuntos relacionados con impedimentos, competencias civiles y contradicciones de tesis en la materia; en ese riguroso orden. Hasta donde fue posible lo llevamos a cabo el año pasado dejando prácticamente desahogados, tanto los asuntos pendientes de esa naturaleza como, en su gran mayoría, los similares que ingresaron durante los períodos de sesiones de 1992.

Debemos esforzarnos para combatir, en todos los aspectos, el fantasma que tradicionalmente persigue a la administración de justicia,

que es el rezago. Recordemos que, al respecto, algún analista de asuntos políticos del siglo pasado expresara, con marcada ironía: "El deber de un juez es hacer la justicia, su arte es retrasarla".

Sobre este particular, pienso que debemos trabajar para tratar de poner coto a los sucesivos ataques de ese gran enemigo de la administración de justicia que es el rezago y tratar de vencer los obstáculos en el camino de la justicia, reina de las virtudes, como afirmara Cicerón, pues no en balde el artículo 17 constitucional establece como garantía individual que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Así también trataré de proponer a los Señores Ministros, en atención a la uniformidad, que los proyectos y resoluciones, por provenir del mismo órgano jurisdiccional, guarden los mismos estilos o formas, lo que posiblemente contribuirá a fortalecer la imagen de la Sala y, por otra parte, hará más fácil la consulta y manejo de los mismos.

Como último propósito especial, pero que considero que podrá coadyuvar a la mejor administración de justicia civil en nuestro país, promoveré reuniones de los Ministros de esta Sala con Magistrados de Tribunales Colegiados en Materia Civil y Jueces de Distrito en la misma materia, dado que estas reuniones de intercambios de criterios, de presentación de trabajos, de análisis conjuntos serían saludables y contribuirían a evitar contradicciones de tesis en este tipo de asuntos, ya que sabemos que las contradicciones de tesis son cada vez más numerosas a partir del nuevo sistema de competencias del Poder Judicial Federal desde las reformas de enero de 1988, lo que afecta al valor de seguridad jurídica, paralelo más importante del valor justicia.

Si nos proponemos estas reuniones, podríamos fortalecer criterios y evitar discrepancias y discordancias respecto de aquellos criterios que se sustentan por diversos tribunales que tienen la misma especialidad, aunque en otros niveles.

En cuanto a mis objetivos personales, como ponente y como Ministro de esta Suprema Corte de Justicia, quiero compartir con ustedes los siguientes:

Me propongo trabajar con mi secretario, de manera congruente con mis objetivos sobre el rezago, para presentar a la ponderación y

decisión de los Señores Ministros de esta Sala y del H. Pleno, los proyectos en estricto orden cronológico; sin ir dejando los asuntos difíciles y de mayor estudio para después. Creo que quienes tocan a las puertas del templo de la justicia, tienen derecho a que se les administre justicia en riguroso orden.

Una de las viejas máximas del Derecho Romano, expresaba: *quid priore est tempore, potior est jure* (el que es primero en el tiempo, es primero en derecho), y es un objetivo válido administrar la justicia en el orden riguroso en que se reclama, como uno de los prioritarios servicios públicos que existen a cargo del Estado.

Otro propósito será combatir los inconvenientes de la técnica del rigorismo. Sobre este particular, me permito citar una frase del ilustre Ministro don Mariano Azuela Rivera, quien integró esta Sala en otras épocas y que cuando se retiró en abril de 1972 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifestó en su discurso de despedida: "Quienes nos hemos considerado especialistas en materia de amparo, hemos acuñado, en aras de nuestra vanidad, una expresión que acabó por adquirir carta de naturalización en el texto mismo de las ejecutorias: "La técnica del amparo"; con ella aludimos a un conjunto obscuro de principios derivados de la ley y de la jurisprudencia cuya penetración sólo a nosotros se nos alcanza; no advertimos, en la ceguera de nuestra vanagloria, que con ello degradamos al juicio de amparo, pues en la medida que se le torna más técnico más se deforma su fisonomía y más se traicionan sus propósitos de protección popular…"

Creo que haber tecnificado demasiado el juicio de amparo cae en lo que el Ministro Azuela Rivera, calificó como "Denegación de justicia". Es necesario trabajar dentro del sentido de aquella reflexión, repitiendo la expresión de Pascal y de Bergson: *sprit finesse*. Frase y concepto, según Azuela, que sin tener correcta la traducción al español, nos invita a pensar en el verdadero propósito del derecho que es hacer realidad los fines del valor justicia, sin encontrarle obstáculos en la mal llamada técnica, la que, en la administración de la justicia constitucional, se ha convertido prácticamente de un simple medio en un auténtico fin.

Sobre este particular, me propongo en lo personal, propugnar por devolver frescura al juicio de amparo; rescatar la originalidad con que fue concebido por Crescencio Rejón y Otero y llevado por Vallarta a sus más altas excelencias.

Exhorto a mis compañeros a pensar sobre esto y tratar de devolver dicha frescura al juicio de garantías que poder convertirse en denegación de justicia bajo los cada vez más socorridos aspectos de la improcedencia y del sobreseimiento. Hay que trabajar por rescatar para el juicio de amparo la expresión popular con que fuera concebido.

Bien es cierto que muchos de los criterios de improcedencia, que originalmente no existían, aportados por la jurisprudencia, actualmente se encuentran recogidos en los mandatos de la ley. Pero si dejar de aplicar la ley, los invito a reflexionar sobre estos aspectos que son una crisis negativa de nuestro espléndido juicio constitucional, y consecuentemente, en su aplicación correcta, tratar de ver la ley y su interpretación con el "Espíritu fino" de que hablaran Pascal y Bergson, acudiendo cada vez menos a la llamada técnica del amparo, aquel conjunto obscuro de principios a que se refería el Ministro Azuela Rivera.

Concluidas estas reflexiones, expreso una felicitación cordial a los Señores Ministros que integran esta Sala, al personal de las Ponencias y de la Secretaría de Acuerdos, así como a todos los asistentes, por este año que comienza, y al declarar formalmente abierto el primer período de sesiones del año de 1993, de esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me permito citar a los Señores Ministros para la sesión que tendrá verificativo el próximo de enero a las once horas.

X. VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Julio 13 de 1993

VOTO PARTICULAR REFERENTE AL AMPARO EN REVISIÓN 176/93, PROMOVIDO POR IRENE REYES LEÓN. RESUELTO EN SESIÓN CELEBRADA POR LA TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL CATORCE DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES POR MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO, MARIANO AZUELA GÜITRÓN Y SERGIO HUGO CHAPITAL GUTIÉRREZ EN CONTRA DE LOS EMITIDOS POR LOS MINISTROS MIGUEL MONTES GARCÍA Y JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

I.- MATERIA DEL VOTO PARTICULAR

En se demanda de garantías la quejosa reclamo, entre otros actos, del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el decreto que crea el organismo público descentralizado *Servicio Postal Mexicano* de fecha diecinueve de agosto de mil novecientos ochenta y seis, publicado el veinte del mismo mes y año en el *Diario Oficial de la Federación*, específicamente su artículo 16, cuyo texto es del tenor literal siguiente:

"Las relaciones de trabajo entre el organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Como primer acto de aplicación del precepto reclamado, la promovente impugnó de la Junta Especial número 14 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, la resolución dictada el 29 de octubre de mil novecientos noventa y dos, por la cual declaró procedente el incidente de incompetencia planteado por Servicio Postal Mexicano y dispuso

remitir los autos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de que se avoque a su conocimiento.

El criterio mayoritario emitido por la Tercera Sala considera que el juicio de garantías es procedente toda vez que se impetro en contra del primer acto de aplicación del artículo 16 del Decreto que crea el Organismo Descentralizado Servicio Postal Mexicano, que constituye una ley, materialmente hablando.

Por otra parte, en el proyecto se analiza, por la vía de la suplencia de la queja la inconstitucionalidad planteada, a través de la inconstitucionalidad de la ley en que se apoyó el decreto reclamado, fundándose en el artículo 76. Bis, fracciones I y IV de la *Ley de Amparo*, por tratarse de un amparo en materia laboral en la cual el quejoso es el trabajador.

En cuanto al fondo del asunto, el criterio mayoritario considera que el ordenamiento precisado es inconstitucional porque contradice el contenido del artículo 123 de la Constitución General de la República, concretamente su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1) del apartado "A", y el acápite de su apartado "B", y, estima que por tal motivo al expedirlo el Presidente de la República vulneró la fracción I del artículo 89 de la ´propia Ley Suprema, al extenderse en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Esta solución descansa esencialmente en los siguientes argumentos:

En cuanto a la procedencia del juicio de garantías:

a) Que en la resolución que reclama la quejosa, se aplica en su perjuicio el artículo 16 del decreto que tilda de inconstitucional, lo que por sí sólo la habilitó para promover el juicio de amparo, puesto que estaba en presencia del primer acto de aplicación de ese ordenamiento:

b) Que si no hubiera acudido al amparo en ese momento el juicio habría resultado improcedente ya que de intentarlo en contra de la resolución que en forma posterior hubiera emitido el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el juicio sería improcedente pues la promoción habría sido contra un segundo o ulterior acto de aplicación de la ley reclamada; y,

c) Que en tal virtud no puede enfocarse el problema como si se tratara de un conflicto competencial en que se requiera para examinarlo la resolución del órgano que consideró competente la Junta Especial número 14 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, puesto que lo reclamado en el amparo es fundamentalmente el artículo 16 del citado decreto.

Además, se agrega, de plantearse el conflicto competencial, que es lo que procede en contra de la resolución que admita la competencia, la solución que emitiera esta Suprema Corte de Justicia, sería inatacable, dejándose en Estado de indefensión al interesado, quien ya no tendría oportunidad de impugnar la inconstitucionalidad del decreto cuestionado.

En relación con la suplencia de la queja:

a) Que conforme al artículo 76 bis, fracciones I y IV de la *Ley de Amparo*, en el caso concreto opera la suplencia de la queja en favor del quejoso, pues se trata de un trabajador y el asunto se suscitó en materia laboral; y,

b) Que actualizando esta suplencia de la queja, se advierte, que habiéndose declarado inconstitucional el artículo 1° de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, cuyo contenido es substancialmente reproducido por el artículo 16 del decreto reclamado, este último resulta inconstitucional, pues el Ejecutivo Federal debió ceñirse al expedir dicho ordenamiento, a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional antes que a la ley secundaria, así como al artículo 49 de la propia Carta Fundamental, puesto que al Congreso de la Unión, con arreglo a su artículo 73, fracción X, le compete la expedición de las leyes reglamentarias del artículo 123 de la propia Carta.

Por lo que hace al fondo del asunto:

a) Que surge una confrontación entre el precepto reclamado y la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1) del apartado "A" del artículo 123 constitucional, toda vez que conforme a la norma suprema la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o, como en el caso, descentralizada por el Gobierno Federal; y,

b) Que el acápite del apartado "B" del artículo 123 constitucional no incluye como objeto de regulación las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, sino únicamente entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, aclarándose que el organismo descentralizado "Servicio Postal Mexicano" no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, pues se trata de una unidad auxiliar de la administración pública federal, de tal suerte que no existe base jurídica alguna para considerar que se encuentra entre los sujetos a que alude el apartado precisado.

II.- OPINIÓN DISIDENTE EN CUANTO A LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

El suscrito está en contra del voto de la mayoría, porque en el caso el juicio es improcedente en virtud de que el acto de aplicación del ordenamiento legal que se reclama no tiene el carácter de definitivo para los efectos del juicio de garantías, y por lo mismo, no se trata de un acto que tenga sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación.

En efecto, el artículo 107 de la Constitución Federal establece en lo conducente:

"107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las siguientes bases: III. cuando se reclamen actos de Tribunales Judiciales Administrativos o del Trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: a). Contra las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o reformadas…. b). Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible separación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan… IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal… b). En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas

por Tribunales Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio de defensa ordinario de defensa legal…"

Por otra parte, el artículo 73, de la *Ley de Amparo* establece: "El juicio de amparo es improcedente […] XIII. Contra las resoluciones judiciales o de Tribunales Administrativos o del Trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas […] XV. Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados…"

Asimismo, el artículo 114, de la propia *Ley de Amparo*, dispone: "El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito…IV: Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación".

De los preceptos constitucionales y de la *Ley de Amparo* anteriormente transcritos, se desprende, que tanto el Congreso Constituyente como el legislador ordinario instituyeron como principio rector en materia de amparo, el de definitividad, que consiste fundamentalmente en que, como su nombre lo indica, el acto que se reclame a través del juicio constitucional, debe ser definitivo, en la medida que no sea susceptible de nulificarse, revocarse o modificarse, por ninguno de los medios establecidos en la ley que lo rija, lo cual es inherente a la naturaleza misma del juicio de amparo, puesto que constituye un medio extraordinario para invalidar los actos de las autoridades violatorios de garantías individuales, e implica que sólo debe prosperar cuando ya se hayan agotado por el quejoso, todos los recursos o medios de defensa ordinarios que procedan en contra del acto que reclame, así como todas las competencias, jurisdiccionales e instancias, de tal manera, que jurídicamente ya no existe posibilidad de que tal acto sea nulificado o modificado en forma alguna por la autoridad que lo emitió, su superior u otra autoridad del mismo rango o jerarquía, y que en consecuencia, el perjuicio que le cause al impetrante, en esa medida, sea irreparable. Lo anterior es

así porque si bien, en los preceptos transcritos frecuentemente se hace derivar la definitividad de los actos reclamados, de la circunstancia de que en su contra no proceda el juicio, recurso o medio de defensa legal ordinario, ello obedece a que en la práctica, éstos son los medios más comunes a través de los cuales puede nulificarse, revocarse o modificarse tales actos; sin embargo, el texto íntegro de las propias disposiciones transcritas, como la naturaleza misma del juicio de garantías, no dejan lugar a duda, que el propósito fundamental es que la procedencia se surta, en principio, contra todo acto de autoridad que no sea susceptible de ser nulificado, revocado o modificado, por cualquier medio, esto es, aunque la modificación o revocación no sea precisamente consecuencia de la tramitación de un medio de defensa legal propiamente dicho, sino de la aplicación en general de las disposiciones legales que rijan dicho acto, afirmación ésta que se corrobora, atendiendo el contenido de la fracción XV, del citado artículo 73, de la *Ley de Amparo*, en la que se establece que el juicio es improcedente contra actos de autoridades distintas de los Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, que deben ser revisados de oficio conforme a las leyes que los rijan, pues en esta hipótesis, es evidente que la posibilidad de la revocación o modificación no deriva de un recurso, juicio o medio ordinario legal de defensa.

En tales condiciones, como la fracción XVIII del mencionado artículo 73, establece la improcedencia del juicio de amparo, aparte de los casos a que se refieren sus fracciones I a XVII, en los demás casos en que la improcedencia resulta de alguna disposición de la ley, resulta claro, que si en un caso determinado, existe la posibilidad de que el acto que se reclame sea modificado por virtud de la aplicación de la ley que lo rija, y en esa medida el perjuicio que cause no sea de imposible reparación, aunque la modificación posible no sea por virtud de un recurso, juicio o medio de defensa legal, el juicio de garantías respectivo debe considerarse improcedente, con fundamento en dicha fracción XVIII, en relación con lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución Federal, y especialmente con lo establecido en su fracción III, inciso b) y lo previsto por el artículo 114, de la invocada *Ley de Amparo*.

En la especie, además del artículo 16 del Decreto de 19 de agosto de 1986, publicado el día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*, se reclama también la resolución dictada con fecha 29 de octubre de 1992, por la Junta Especial número 14 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el expediente 128/92, promovido por la quejosa en contra de Servicio Postal Mexicano, a través de la cual la junta declaró incompetente en favor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por estimar que conforme al citado artículo 16, este es el competente para conocer del referido juicio laboral y consecuentemente ordenó remitirle el expediente respectivo para los efectos legales correspondientes.

Por otra parte, los artículos 701 y 705 de la Ley Federal del Trabajo, establecen:

"Art.701.- La Junta de Conciliación y las de Conciliación y Arbitraje, de oficio, deberán declararse incompetentes en cualquier Estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen. Si la Junta se declara incompetente, con citación de las partes, remitirá de inmediato el expediente a la Junta o Tribunal que estime competente; si ésta o aquél, al recibir el expediente se declara a su vez incompetente, remitirá de inmediato el expediente a la autoridad que debe decidir la competencial en los términos del artículo 705 de esta Ley".

"Art. 705.- Las competencias se decidirán […] III.- Por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscite entre: a) Juntas Locales o Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación…"

De los preceptos anteriores se desprende, que jurídicamente existe la posibilidad de que la resolución que en la especie se reclama, sea nulificada o revocada, o en su defecto, implícitamente confirmada.

La primera de esas dos hipótesis se actualizaría, si al recibir el asunto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se declara también incompetente y al enviarlo a la Cuarta Sala ésta determina que quien debe conocer del mismo es la Junta responsable. La segunda hipótesis en cambio se actualizaría, en el caso de que dicho Tribunal aceptara la

competencia para conocer del asunto, pues en este supuesto, tácita e implícitamente, estaría confirmando la determinación de la responsable.

Luego, es evidente que la resolución que en la especie se reclama no tiene el carácter de definitiva, conforma a los razonamientos que se expresaron con anterioridad, pues en todo caso, la resolución que sí sería definitiva para efectos del juicio de amparo, y que por tanto causaría a la quejosa un perjuicio irreparable, sería la que dictara el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aceptando la competencia, sin que sea obstáculo para esta conclusión, que en la actualidad no existe jurisprudencia o criterio aislado alguno en este sentido, pues la definitiva de un acto, deviene, como se dijo, exclusivamente, de que no exista posibilidad de que sea nulificado, revocado o modificado, y ya quedó establecido que la resolución que en la especie se reclama está sujeta a la posible nulificación o revocación o incluso, a que se confirme.

Consecuentemente, se estima, que el juicio de amparo de que se trata es improcedente.

III.- OPINIÓN DISIDENTE EN CUANTO A LA SUPLENCIA DE LA QUEJA

Se discrepa del criterio mayoritario, toda vez que se incurre en una interpretación infundadamente extensiva del artículo 76 bis, fracciones I y IV de la *Ley de Amparo*, pues establece la posibilidad de analizar la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 1° de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, que no fue planteada por el quejoso, y por lo tanto contraria el principio de instancia de parte agraviada del artículo 107, fracción I de la Constitución General de la República, pues se está dictando en favor del quejoso una decisión jurisdiccional de inconstitucionalidad respecto de una ley que no reclamó en el juicio.

En este sentido, si bien es verdad que la naturaleza laboral del asunto pudiera cuadrar en los supuestos de suplencia de la queja, en los términos al artículo 76 bis, fracción III, de la *Ley de Amparo*, también lo es que dicha figura, aun dentro de su espíritu tutelar de los trabajadores, no puede contrariar los principios fundamentales del régimen del amparo.

Debe precisarse que la operancia de la suplencia tiene como límite y materia las deficiencias del planteamiento del quejoso sobre el acto que reclama, sin que sea posible, ante la ineludible observancia de los principios rectores del juicio de garantías, que por efecto de la figura en cuestión se tenga como acto reclamado alguno que el quejoso no señaló, pues ello significaría tanto como enfrentar, injustificadamente, el alcance del artículo 76 bis, de la *Ley de Amparo*, al principio establecido por el artículo 107, fracción I de la Constitución General de la República.

Evidentemente esto sucedería en el caso de examinar el decreto reclamado a la luz de la inconstitucionalidad del artículo 1° de la *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.*

Conviene señalar que esta Tercera Sala, tratándose de un caso de suplencia máxima, como acontece en la materia penal, sostuvo la siguiente tesis, publicada en el Informe de Labores de 1988, Segunda Parte, Tercera Sala, páginas 204-205, "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL. NO PUEDE ABARCAR LA ALTERACIÓN DEL ACTO RECLAMADO IMPUTÁNDOSELO A UNA AUTORIDAD DIVERSA DE LA SEÑALADA. Aun cuando en materia penal debe suplirse la deficiencia de la queja conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción II de la Constitución, y 76 bis, fracción II de la *Ley de Amparo*, esta no opera para ser alterado el acto reclamado imputándosele a determinada autoridad, sino que tiene por objeto perfeccionar, completar o aclarar las deficiencias en que el quejoso haya incurrido al formular los conceptos de violación en su demanda de garantías, o incluso formularlos ante la ausencia de éstos, pero sujetándose estrictamente al señalamiento que aquél hubiera hecho de los actos y autoridades responsables"

No es obstáculo para las anteriores conclusiones, que en la página 50 del proyecto se afirme que la cita de los precedentes de los amparos en revisión que declararon la inconstitucionalidad del artículo 1° de la *Ley de Trabajadores al Servicio del Estado* se haga título ilustrativo, pues como aparece de las fojas 36 y 37 del proyecto, la inconstitucionalidad de dicha disposición constituye la condición necesaria para analizar el decreto reclamado.

IV.- OPINIÓN DISIDENTE EN CUANTO AL FONDO

No se comparte el criterio mayoritario toda vez que se estima se basa en una interpretación exclusivamente de la letra de los preceptos constitucionales invocados sin tomar en cuenta el contexto social y el desarrollo histórico que estas normas han tenido.

En este sentido, se considera que debe tomarse en cuenta que la Constitución es la única ley que no tiene base legal, de tal manera que para llevar a cabo su correcta interpretación, es decir, para encontrar su significación y alcance, y lograr que su aplicación se realice en la medida exacta de sus mandatos, resulta imprescindible acudir a sus antecedentes, desde el punto de vista de la historia, economía, la sociología y la política, que constituyen las fuentes que en lo formal la alimentan directamente.

Así, bajo esta óptica debe estimarse que no se presenta confrontación alguna entre el decreto reclamado y las disposiciones constitucionales invocadas, pues atendiendo al origen y evolución histórica de éstas, no se advierte que excluyan del régimen legal de los trabajadores al servicio del Estado a quienes prestan sus servicios en los organismos descentralizados de la Federación.

En efecto, en primer lugar, cabe referirse a la fracción XXXI, inciso a) subinciso 1), del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Esta norma es del tenor literal siguiente:

"La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: —…b) Empresas: 1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;"

Esta fracción fue adicionada al artículo 123 el dieciocho de noviembre de mil novecientos cuarenta y uno y su presentación actual en incisos y subincisos se estructuró a partir del nueve de enero de mil novecientos setenta y ocho.

La razón de su incorporación a la Ley Suprema fue, sin duda, resolver el problema surgido con motivo de la diversidad de criterios y contradicción de soluciones respecto de asuntos similares que el Constituyente Permanente consideró de carácter federal y que venían siendo del conocimiento de los tribunales locales en materia laboral. La finalidad fue culminar con la federalización sobre el particular, iniciada con las reformas practicadas al artículo 123 constitucional el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, pero de ninguna manera el establecimiento de un régimen legal relativo a las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, y mucho menos el crear tribunales especiales para el conocimiento de los conflictos relativos y la exclusión de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados de la Federación, de dicho régimen, situaciones que surgieron en el ámbito jurídico nacional con posterioridad.

Ciertamente, la federalización de la legislación en materia laboral no se originó en el Constituyente de mil novecientos diecisiete; por el contrario, el texto original del artículo 123 determinaba, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados tenían a su cargo la expedición de las leyes sobre el trabajo. Se trataba pues de una materia concurrente entre la Federación y los Estados.

Fue el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, cuando el Constituyente Permanente modificó esta disposición que, al Congreso de la Unión compete la expedición de la legislación en materia de trabajo. Esta reforma obedeció a la necesidad de uniformar el régimen laboral nacional dadas las discrepancias que existían entre algunas leyes estatales y la federal, y produjo la modificación concomitante del artículo 73, fracción X, constitucional, en el que se estableció como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la expedición de leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Carta.

En una de sus partes, la iniciativa presidencial de la reforma de que se trata dice lo siguiente:

"Ha sido objeto de crítica por parte de los teóricos, el hecho de que una Constitución que debe ser sólo la expresión de las bases de la vida

pública de la Nación, contenga preceptos sobre cuestiones de derecho privado, puesto que afecta sólo a las partes que celebren contrato de trabajo, pero el artículo 123 con su texto completo correspondió a una necesidad nacional, y el progreso actual de las clases trabajadoras del país justifica la existencia del texto constitucional conteniendo preceptos reglamentarios. Sin embargo, de todo ello, al conceder la ley facultad, tanto al Congreso de la Unión como a los Congresos de los Estados para legislar en materia de trabajo, ha traído una diversidad de disposiciones legales, muchas veces disímbolas, que acarrean perjuicios, tanto al trabajador como al capitalista y con ella conflictos constantes que preocupan hondamente al Estado e impiden la paz y el adelanto del país. —Una de las principales obligaciones del Estado consiste en intervenir para buscar un equilibrio social que conserve la energía humana nacional representada por los trabajadores, y fomente el desarrollo de la industria. Esta misión no puede cumplirla el gobierno sin unificar las disposiciones legales relativas al trabajo, a fin de laborar paulatinamente la jurisprudencia respectiva que sirva de base para los contratos que celebren patrones y trabajadores. —Hasta ahora la falta de coordinación y la variedad de criterio de las juntas de conciliación y arbitraje han producido una desorientación entre los mismos trabajadores, con graves trastornos a la industria del país".

"Es por consiguiente necesaria la federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabajadores y ciudadanos del país. —El Ejecutivo no cree, sin embargo, que sea necesaria una federalización absoluta en materia de trabajo, pues en su concepto la unidad de la ley es lo principal y debe dejarse su aplicación a los gobiernos de los Estados, como un respeto a su soberanía. —Aparejada a esta reforma que debe hacerse en el artículo 123 constitucional, viene la del artículo 73 de la misma Constitución, estableciendo la facultad, para el Congreso de la Unión, de legislar en materia de trabajo".

Posteriormente, como ya se ha indicado, el Constituyente Permanente, en 1941 reformó la Constitución adicionando al artículo 123 con la fracción XXXI con el objeto de terminar con los problemas

que aún se seguían presentando en torno de las resoluciones emitidas por los tribunales laborales respecto del conocimiento de asuntos que estimo de carácter federal. Al respecto, de una forma ilustrativa conviene transcribir algunas partes de la iniciativa presidencial respectiva:

"Con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y considerando: que la legislación del trabajo se federalizó como consecuencia del desarrollo industrial del país y de la extensión de las organizaciones de trabajadores que, al ampliar sus relaciones obrero-patronales a diversos Estados de la República, quisieron la aplicación de un criterio uniforme para evitar que divergencias de doctrina obstaculizasen la prosperidad de la industria nacional. —La necesidad de extender la jurisdicción de los tribunales del trabajo se patentiza en cualquier empresa que actúa por contrato o concesión federal, pues las resoluciones contradictorias de autoridades locales pueden apartarse de la conveniencia económico-social que inspiro la facultad exclusiva de la Federación para otorgar tales concesiones. —Igual importancia tiene la jurisdicción de los tribunales federales del trabajo en empresas que actúan en zonas federales, pues éstas implican una responsabilidad directa y una atención preferente del gobierno de la Unión para el mantenimiento de la paz social. No menor razón asiste cuando se trata de empresas que, por expropiación u otros motivos son administradas directa y descentralizadamente por el gobierno federal".

Cabe mencionar que esta reforma inicialmente se refirió a la fracción X del artículo 73 constitucional y fue la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados la que en su dictamen presentado en la sesión ordinaria de veintiséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno, propuso se adicionara en el sentido de la iniciativa presidencial, el artículo 123 de la Carta Magna con la fracción XXXI.

De esta forma, atendiendo a la exégesis de la norma constitucional en estudio, es evidente que no existe confrontación alguna entre ésta y el artículo 16 del decreto reclamado, pues no subyace en ella el establecimiento de un régimen legal regulador de las relaciones entre

el Estado y sus trabajadores, con exclusión de quienes laboran en los organismos descentralizados de la Federación, ni tampoco de un tribunal especial encargado del conocimiento de los conflictos suscitados con motivo de dichas relaciones, sino únicamente el objeto de la disposición es la federalización de la jurisdicción laboral respecto de determinadas materias.

Aún más, en una interpretación meramente gramatical de la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, no se advierte de igual forma ninguna contradicción entre su texto y si contenido del precepto impugnado, pues se utiliza en la Ley Suprema la expresión "autoridades federales" en general y no se alude exclusivamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que siendo el Tribunal de Conciliación y Arbitraje una autoridad de carácter federal, es incuestionable que en este sentido no se le excluye como autoridad competente para el conocimiento de los asuntos a que se contrae la norma constitucional.

Por otra parte, en cuanto al acápite del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República que establece el marco jurídico de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, a fin de fijar su sentido y alcance resulta también necesario acudir a sus antecedentes específicos.

Sobre el particular, cabe destacar, que el régimen de los trabajadores al servicio del Estado, a nivel constitucional, surge hasta el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta en que se reformó la Carta Magna, incorporándose al texto del artículo 123 el apartado "B".

Empero, los antecedentes directos de tal régimen sin indudablemente los Estatutos de mil novecientos treinta y ocho y de mil novecientos cuarenta y uno.

Estos ordenamientos tenían como título o denominación: "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", más sin embargo su objeto de regulación se refería en general a los trabajadores al servicio del Estado, constituyendo el primer asomo de regulación de lo que se ha dado en llamar "servicio civil".

En la exposición de motivos del Estatuto de mil novecientos treinta y ocho, pueden observarse algunos señalamientos que corroboran el aserto precedente. En lo conducente dice así dicho documento:

"Sin duda, los derechos individuales que fundamentalmente interesan a los servidores del Estado son idénticos en la forma y en el contenido a los que se aseguran a la clase obrera en general, y no hay ni debe haber obstáculo para reconocérselos y garantizárselos".

"Al reconocerse estos derechos a los empleados públicos, el Estado mexicano no solamente coopera a la conservación de la energía física de sus servidores y a la eficiencia de los servicios públicos, sino que contribuye al mejoramiento biológico y cultural de un sector importante de los habitantes del país. —Dentro de la categoría de empleados públicos, debemos distinguir únicamente dos grupos esenciales: servidores de confianza y servidores de base. Los primeros se agrupan en dos clases: los que por su categoría desempeñan funciones de dirección responsable y en cierto sentido autónomo, y los servidores del Estado que constituyen la fuerza que garantiza el orden público y la defensa nacional o, lo que es lo mismo, el Ejército y la Policía Preventiva, los cuales deben estar sujetos a estatutos de diverso orden"

"La finalidad del ordenamiento es comprender a todos los servidores del Ejecutivo, ya presten un trabajo intelectual o material en el campo o en la ciudad, en la oficina en la escuela, colocando a las diversas clases de empleados en un mismo plano de garantías sociales, ya que por su común situación de dependencia del Estado, deben disfrutar de análoga protección en su trabajo y de sistemas de estabilidad, ascenso, etc.… Procede, por tanto, la eliminación de privilegios burocráticos para los servidores de un determinado servicio público".

"En estas condiciones, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo debe reconocer……"

"La creación del Estatuto legal que defina y garantice en la forma propuesta los derechos de los empleados públicos, debe incluir correlativamente un capítulo destinado a señalar las obligaciones de los mismos empleados, precisando sus responsabilidades……"

Con claridad se deriva de tales transcripciones, que el objeto de regulación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de mil novecientos treinta y ocho, no se constriñó a los empleados adscritos propiamente a las dependencias encargadas del

despacho de los asuntos de la administración centralizada, sino que por el contrario, la finalidad del ordenamiento, tal y como se menciona en su exposición de motivos, fue la de comprender a todos los trabajadores del Estado, a excepción de los que en dicha exposición se precisan, como lo son los servidores que constituyen la fuerza que garantiza el orden público y la defensa nacional.

Por lo que hace al articulado de los estatutos en examen, encontramos algunos preceptos que aluden a diversos trabajadores al servicio de dependencias no centralizadas, y, además, se excluyen específicamente del objeto de regulación categóricamente a algunos empleados y no en general a todos los que sirven en los organismos descentralizados o empresas del Gobierno Federal.

Efectivamente, en su artículo cuarto, al establecer el catálogo de empleados de confianza eludía a diversos trabajadores tanto de la administración pública centralizada como de la descentralizada, y en este sentido el resto de los empleados públicos se consideraban de base; entre otras dependencias se mencionaban a la Lotería Nacional, la Comisión Federal de Electricidad y la Escuela Normal del Distrito Federal.

En su artículo quinto, en esencia de igual contenido, tanto el estatuto del treinta y ocho como el del cuarenta y uno, excluyeron categóricamente de su objeto a diversos empleados públicos sin formular una referencia general a los que prestan sus servicios en organismos descentralizados del Gobierno Federal. El texto de esos numerales era, en su orden, el siguiente:

"Artículo 5° (1938) Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquella; y los miembros del Ejército Nacional, las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, las policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, se regirán por su Estatuto especial. Igualmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano se regirán por las prevenciones de la Ley y Reglamento respectivo en lo que no se opongan a la presente Ley.

Los trabajadores que presten sus servicios en las empresas petroleras pertenecientes a la Nación se regirán, tanto unos como otros, por las modalidades de la ley Federal del Trabajo y sus respectivos contratos de trabajo".

"Artículo 5° (1941) Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella. También quedan excluidos del presente Estatuto, los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción de la Dirección General de Materiales de Guerra; el personal militarizado o que en el porvenir se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano y el personal de vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras que se regirán por su leyes y reglamentos especiales. Asimismo, quedan excluidos los trabajadores de las líneas férreas y empresas petroleras pertenecientes a la Nación o expropiadas o poseídas por el Gobierno y el personal de las demás empresas que en lo sucesivo fueren expropiadas poseídas por el mismo Gobierno, que se sujetaran a la Ley Federal del Trabajo, y, además, aquellos que presten sus servicios mediante contrato".

Es conveniente precisar respecto de la exclusión de los empleados de la líneas férreas y empresas petroleras, del régimen de los trabajadores al servicio del Estado, que esta circunstancia obedeció indudablemente a que el legislador aceptó la realidad y la adoptó, traducida en que dichos servidores se regían por contratos de trabajo, celebrados con empresas particulares, y el incorporarlos intempestivamente al Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado con motivo de la expropiación de las empresas relativas, hubiera generado conflictos, tal vez, de carácter insalvable para esas fechas.

En este orden de ideas, cabe hacer referencia ahora a la siguiente etapa del régimen de los trabajadores al servicio del Estado, representada por la formalización de aquellos estatutos a nivel constitucional, en la cual no sólo no se encuentran elementos suficientes para establecer la exclusión en general de los trabajadores que prestan sus servicios en organismos descentralizados del Gobierno Federal de dicho marco

jurídico, sino que por el contrario se aprecian bases más que suficientes para sostener que estos empleados quedan comprendidos en él.

El cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, el Constituyente Permanente agregó al artículo 123 el apartado "B" relativo al régimen de los trabajadores al servicio del Estado.

El acápite correspondiente decía originalmente: "B. Entre los Poderes de la Unión, Los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores", y a partir del ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro se suprimió lo relativo a los Territorios Federales.

En la iniciativa presidencial respectiva, se hicieron algunos señalamientos de los que puede derivarse, que el objeto de regulación de este marco legal debía referirse al servicio civil en general y no a un sector de servidores del Estado. En lo conducente dice tal documento:

"Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1° de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado".

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. —De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías

de trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas"

"Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un tribunal de arbitraje al que, además se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que pueden surgir entre el Estado y sus servidores".

"La iniciativa también prevé que, a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la adición que se ha proyectado".

La iniciativa supra indicada, a través de sus conceptos fundamentales, no habla en especial ni únicamente de los trabajadores de los Poderes de la Unión, ni alude a la exclusión en general del estatuto de los que prestan sus servicios en la Administración Pública Federal Descentralizada.

De igual forma, pueden apreciarse en los debates suscitados en torno de esta iniciativa, en el Senado de la República como Cámara de origen, diversas intervenciones de algunos Senadores de las que se desprende que el objeto de regulación del estatuto propuesto se refería a los trabajadores del Estado en términos generales sin excluir ni genérica ni específicamente a los que prestaran sus servicios en la Administración Pública Federal Descentralizada.

Así, en la sesión del siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, los legisladores Abelardo de la Torre Grajales, Juan Terán Mata y Rodolfo Brena Torres, en lo que nos interesa, manifestaron lo siguiente:

El Senador de la Torre Grajales: "La aparición del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, desató el alud más desenfrenado de agresiones contra sus beneficiarios y contra el movimiento social que le había dado origen. Se dijo y repitió en todos los tonos, que el nuevo ordenamiento era un engendro legal desquiciante, peligroso, absurdo y anárquico. La reacción, apoyada en

sofísticas reflexiones, predijo un dilema para la futura existencia de esta regulación entre el Estado y sus trabajadores: o su derogación inmediata, o el caos para la vida de la República".

El Senador Terán Mata, por su parte expreso: "No podría terminar esta breve intervención sin recordar que en esta misma tribuna el señor senador Moreno Sánchez señaló que la misma jerarquía de servicio tiene el alto funcionario que la más modesta autoridad de un empleado público, porque todos, sin excepción, sirven al Estado y a la sociedad y a sus instituciones; y tampoco podría dejar de señalar, si ustedes quieren y me lo permiten, señores senadores, como una nota emocional, que mientras el dueño de empresa o capital tiene todo el disfrute de sus bienes, mientras el trabajador manual de la empresa o del campo puede enfrentarse a la contraparte, que es el patrón, en la situación del servidor público, del empleado o como decimos afectuosamente, del burócrata, no tiene más patrimonio y no tiene más a qué enfrentarse que a la fuerza y al poder del Estado. Pero si en el orden de este siglo XX la previsión social, las garantías sociales, la seguridad social, es la bandera por encima de la justicia en el sentido de la paz, entonces, señores, qué menos podemos hacer frente al modesto servidor público, que darle esas garantías y esa integración constitucional que todos ustedes con su aplauso han aprobado".

El Senador Brena Torres, dijo: "Podríamos preguntarnos por qué razón en el artículo 123, según la iniciativa presidencial, hay dos incisos y no solamente uno que abarque en forma global las garantías de todo trabajador. La contestación es evidente: hay tales diferencias básicas entre quienes prestan servicios a la iniciativa privada y quien labora para el poder público, que no es posible considerarlos dentro de un solo concepto; las diferencias resultan de los mismos hechos. —El señor senador Terán Mata marcaba algunas diferencias; voy a abundar en ellas: el Estado es distinto del particular y de la empresa privada; el particular emplea a otra persona para fines de satisfacción personal y la empresa con fines de lucro, utilizando su trabajo dentro del proceso de producción. El Estado es distinto: el Estado representa los más altos intereses de la colectividad Imaginémonos un pueblo organizado y dotado de soberanía asentado

en un territorio determinado. Esto es el Estado. ¿Cuáles son los intereses del Estado? La defensa de la vida colectiva, mantener el territorio frente a los peligros del exterior, conservar el orden político, jurídico en el interior y satisfacer las necesidades sociales. Así pues, los intereses de la colectividad y los del Estado se identifican. Lamentablemente será que una empresa particular desaparezca, sea motivo de quiebra o de liquidación; pero el Estado no puede desaparecer sin afectar a toda la colectividad, que caería en el caos o la anarquía. —El Estado tiene necesidad de dividir sus múltiples funciones en órganos diversos; a cada uno de ellos les atribuye una esfera de competencia y a la organización social importa que cada uno de esos órganos cumplan su misión; por eso debe precaverse el Estado frente a cualquier acechanza que pudiera ponerlo en crisis. Esto se traduce frente a sus servidores en un criterio distinto de relación y en un derecho distinto para estos últimos.

El derecho del trabajo, tratándose de particulares gira alrededor de un concepto básico: el contrato de trabajo. Este concepto esencial no existe tratándose de los servidores del Estado. En el contrato opera la libre voluntad de las partes para Fijar las condiciones estableciendo la materia de la prestación del servicio, las horas de jornada, los días de descanso, las vacaciones, la remuneración etc., y quienes lo celebran discuten entre sí para llegar a un avenimiento. No acaece así con el Estado ni puede hablarse de la existencia del contrato entre el Estado y su trabajador. Como cada uno de los órganos del poder público actúa de acuerdo con las normas fijadas en la ley, no le es dable al funcionario romper el marco que las leyes establecen, sino exclusivamente someterse a ese mandato legal. Cuando admite a una persona al servicio del Estado, el acto se reduce a la selección de la persona que deberá llenar los requisitos exigidos por la norma; no habrá discusión ni libre fijación de las condiciones de prestación de servicio; todas estas condiciones están predeterminadas por la ley respectiva o su reglamento. Cosa similar ocurre tratándose del matrimonio: cuando los pretendientes llenan los requisitos exigidos por la ley el funcionario correspondiente hace la declaratoria relativa, automáticamente tales personas quedan regidas por el estatuto matrimonial fijado por la ley,

sin que sea dable que se trate de establecer condiciones distintas: En la misma forma como ya se dijo, se encuentra el empleado público. Por la diferencia que existe entre el Estado y la empresa y el trabajador del Estado, los derechos de uno y de otro deben corresponder a diferente régimen. —Esto no quiere decir que a los servidores del Estado se les otorgue sólo derechos disminuidos; no. Simplemente son distintos: Por ejemplo, a los servidores del Estado no pueden otorgárseles el derecho de huelga para obtener mayores emolumentos; en derecho laboral, el trabajador puede coaccionar al patrón mediante la huelga para que se nivelen los intereses de los factores de la producción. Supongamos que las ganancias de una empresa son excesivas; es principio legal que el trabajador tiene derecho a obtener una participación en las utilidades; a falta de reglamentación de la fracción VI del artículo 123 constitucional, nuestra costumbre jurídica ha creado una mecánica mediante la cual, usando de la huelga, el trabajador obtiene aumento en sus salarios en forma relativa a las ganancias de la empresa, buscando así el equilibrio entre ambos factores del proceso productivo; pero este derecho no puede otorgarse al trabajador al servicio del Estado, porque si el Estado obtiene mayores recaudaciones no es para mejorar a sus servidores, sino para atender con mayor eficacia los servicios públicos. A cambio de ello, según la iniciativa sometida a nuestra consideración, hay una prerrogativa en favor de los trabajadores al servicio del Estado; no podrán disminuirse sus emolumentos durante la vigencia del presupuesto de egresos respectivo. Los salarios de los trabajadores de las empresas privadas si pueden ser disminuidos durante la vigencia del contrato colectivo de trabajo. En efecto, nuestras leyes otorgan al patrón la facultad de promover conflicto de orden económico en el cual los tribunales pueden resolver que, con vista a la situación económica de la empresa, esta disminuya las horas de jornada o los salarios: Los trabajadores al servicio del Estado quedan al margen de ese riesgo".

Esta interpretación del acápite del apartado "B" del artículo 123 constitucional se refuerza con el dictamen elaborado por las comisiones unidas de la Cámara de Diputados: Segunda de Puntos Constitucionales y Tercera del Trabajo, presentado en relación con la reforma de que se

trata, y que fue aprobado en la sesión celebrada el veintitrés de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, por unanimidad de 120 votos.

Dicho dictamen propuso una modificación al proyecto de reforma, según la minuta que había aprobado el Senado, de la que se desprende, que la idea subyacente en la adición al artículo 123 constitucional, fue la de establecer un régimen para los trabajadores al servicio del Estado en términos generales y no exclusivo para los trabajadores de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal. El texto de tal proposición era del tenor literal siguiente:

"En la fracción XI, que trata de la seguridad social se usa en sus incisos b), d) y f), el concepto de "empleado público", que se presta a diversas interpretaciones, y congruentes con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial proponemos que se substituya ese concepto por el de "trabajadores"; en esas condiciones queda claramente establecido que los beneficio en favor de los servidores públicos son para todos aquellos que se encuentren al servicio del Estado, operando dicha substitución en las fracciones que usan el término "empleados"".

Se aclaró pues, de manera categórica que los beneficios en favor de los servidores públicos eran para todos los sujetos que se encantararan al servicio del Estado, y, no exclusivamente al servicio de los Poderes de la Unión.

El significado y alcance dados a la disposición constitucional en examen, se robustece aún más con el contenido de su regulación, pues en la fracción XIII, en forma expresa y categórica se excluyeron a diversos servidores del Estado sin formular una determinación general al respecto en relación con los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados del Gobierno Federal. En lo que interesa a esta argumentación, debe subrayarse que la fracción citada es del tenor literal siguiente:

"XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes".

Asimismo, en la fracción XII, se estableció como regla general, que los conflictos individuales, colectivos e intersindicales, naturalmente

derivados de las relaciones reguladas en el apartado "B", serían sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y como única excepción se estableció que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores debían ser resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otra etapa legislativa del estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, puede acudirse a la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres. Este ordenamiento, congruente con el origen y evolución del marco jurídico de las relaciones laborales objeto de su regulación, se denomina "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional", y, no únicamente de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión.

Esta ley, acorde con el contenido de los ordenamientos que le antecedieron, en su artículo primero determina el alcance de su objeto de regulación, y alude, después de referirse a diversos trabajadores de algunas dependencias y organismos en especial, a los servidores de organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos. La disposición al respecto es del tenor literal siguiente:

"La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal; de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y se Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Sobre el particular, es cierto que en la resolución relativa al presente voto, se cita una tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se considera inconstitucional

el artículo supra transcrito, pero, debe destacarse que se trata de una tesis aislada que no obliga a esta Tercera Sala, y que derivo del amparo en revisión 241/89, tesis que no fue aprobada unánimemente, sino por mayoría de trece votos de los dieciocho Ministros presentes en la sesión celebrada el día diecisiete de enero de mil novecientos noventa y uno.

Además, no se comparte el criterio mencionado, toda vez que riñe con el origen y evolución histórica del estatuto de los trabajadores al servicio del Estado a que se ha hecho alusión en párrafos precedentes.

De la misma manera, la significación y alcance que encierra el acápite del apartado "B" del artículo 123 constitucional y que se ha venido sosteniendo, se fortalece si se opera una interpretación sistemática e institucional del precepto, es decir, tomando en cuenta el contenido de otros numerales de la propia Ley Suprema.

Especialmente cabe hacer referencia a los artículos 108 y 127 constitucionales.

El artículo 108 que fija el concepto de servidor público en los siguientes términos:

"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 de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en sus respectivas funciones —".

Esto es, se considera como servidores públicos no sólo a quienes se encuentran al servicio de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Públi9ca Federal, la cual, nos dice el artículo 90 de la propia Constitución, es centralizada y paraestatal, y, si bien es cierto que el precepto en examen alude a la responsabilidad del servidor público, por un principio de congruencia no podemos desvincular el concepto dado de la noción misma

del servicio público y del contexto general de la Carta Magna, pues tan burócrata resulta quien presta sus servicios en una dependencia de la administración centralizada, como el que los presta en un organismo descentralizado. En una argumentación al absurdo, no podría afirmarse que un trabajador del Estado se considere servidor público para unos efectos, y para otros no.

El artículo 127 constitucional, a partir de su reforma del diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, dispuso lo siguiente:

"El presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda".

De este numeral se deriva, que en el concepto de servidores públicos encajan quienes prestan sus servicios en la administración federal descentralizada, pues una vez que se hace mención especial del presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se alude a "los demás servidores públicos", y se determina que recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación, del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según el caso. El precepto vincula de una forma clara el concepto de servidor público a los presupuestos de las entidades paraestatales.

Así, en esta línea de pensamiento, resulta inadmisible entonces sostener que exista una confrontación entre el artículo 16 del decreto impugnado y el acápite del apartado "B" del artículo 123 constitucional, pues la interpretación que da la opinión mayoritaria no corresponde al significado y alcance del citado precepto de la Ley Suprema, en atención

a su origen y evolución históricas. Conforma su exégesis, el estatuto de los trabajadores del Estado no excluye a quienes no se encuentran al servicio de los poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal, sino por el contrario, comprende a todos los trabajadores al servicio del Estado, a excepción de los que expresa y categóricamente se someten a otros marcos jurídicos por el propio texto constitucional y la ley reglamentaria correspondiente.

Finalmente, en apoyo de las consideraciones precedentes, se expresarán algunas circunstancias de tipo fáctico, social, económico y político.

En este sentido se impone aclarar, que la creación del estatuto de los trabajadores al servicio del Estado y su incorporación al texto constitucional obedeció a la necesidad de brindar al servidor público un marco jurídico de garantías acordes a la especial naturaleza de la función que desempeñan en las distintas actividades a cargo del Estado. La iniciativa presidencial relativa a la reforma constitucional que adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado "B", decía al respecto:

"Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la Justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1 de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. —Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. —Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la

función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. —De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas".

En estas condiciones, no puede sostenerse que el apartado "A" se contengan más beneficios en favor del trabajador y en el apartado "B" menos, pues regulan relaciones que guardan hondas diferencias.

Por ejemplo, no puede aceptarse que se restringen los derechos del servidor público porque no le esté permitido realizar una huelga para conseguir un aumento en sus salarios, pues en términos generales el Estado no es una empresa que persiga fines de lucro sino la satisfacción de los intereses de la sociedad, de tal suerte, que, como lo advirtió el Senador Brena Torres en su intervención durante la discusión de la reforma antes precisada, en la sesión de siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, si el Estado obtiene mayores recaudaciones no es para mejorar a sus empleados, sino para atender con mayor eficacia los servicios públicos, y, tampoco puede admitirse que el trabajador al servicio del Estado goce, indebidamente, de una prerrogativa que no tiene el empleado al servicio de una empresa privada, al no poder disminuirse su salario durante la vigencia del presupuesto de egresos respectivo, ya que mientras la remuneración de aquél se fija anualmente en los presupuestos oficiales, la del trabajador particular, se señala en el contrato de trabajo que está regido por el equilibrio de los factores de la producción.

No se trata pues, de discutir simplemente si un asunto determinado debe ser conocido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que es lo que origina en especial este conflicto en el que se actúa, sino el régimen jurídico aplicable, que implica las diversas prestaciones a favor de los trabajadores, las cuales son distintas por razón misma de la diferente naturaleza de las relaciones laborales de los empleados privados y los públicos.

Bajo la interpretación del criterio mayoritario cabría cuestionarse: ¿cuál es la situación entonces de los trabajadores del Tribunal Electoral, del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los Tribunales Agrarios, por citar algunas dependencias o entidades que no quedan comprendidas obviamente en ninguno de los tres poderes de la Unión, ya que la propia Constitución les atribuye la calidad de autónomos?, ¿debe considerarse que no son trabajadores del Estado y que sus relaciones laborales se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional con todas las repercusiones que esto produciría en la prestación de los servicios que les están encomendados?.

Luego cabe concluir que la regla general es que todos los trabajadores al servicio del Estado quedan comprendidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, y sólo quedan fuera de su objeto de regulación aquellos servidores públicos que expresa y categóricamente el Constituyente Permanente o en su caso el Congreso de la Unión, han considerado, por diversas razones de política laboral, que deben sujetarse ya sea al apartado "A" o bien a un estatuto especial.

En la especie es incuestionable que los trabajadores del Servicio Postal Mexicano son servidores públicos y por lo tanto sus relaciones laborales deben ser reguladas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Ciertamente, el artículo 90 de la Constitución General de la República previene, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 1°., párrafo tercero, que los organismos descentralizados, entre otras entidades componen la Administración Pública Paraestatal.

En su artículo 3°., señala, que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, entre otras dependencias, de dichos organismos.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 14 establece, que los organismos descentralizados son las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y cuyo objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público social, y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En su artículo 1°., el decreto reclamado determina, que "se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Servicio Postal Mexicano, cuyo objeto principal es la prestación del servicio público de correos".

Este servicio, está expresamente considerado en la Constitución, en su artículo 28, como área estratégica, que en términos del artículo 25 de la propia Carta, estará a cargo del sector público de manera exclusiva, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

De esta guisa, Servicio Postal Mexicano forma parte del Estado en su sentido más amplio, pues del contenido de las disposiciones precisadas se deriva, que se trata de un organismo descentralizado del Gobierno Federal que tiene a su cargo la prestación de un servicio exclusivo del Estado, y la descentralización, tal y como se aclara en el considerando tercero del decreto que le dio origen, es una forma de organización administrativa del Estado, que si bien es cierto goza de autonomía, ésta es sólo para efectos de gestión y para lograr un desarrollo eficaz y eficiente de las funciones que tiene encomendadas para el cumplimiento de sus fines, sin que ello autorice a considerar estos organismos como entidades al margen de la estructura estatal.

En esta tesitura, en el caso debe negarse el amparo solicitado respecto del Decreto que crea el organismo descentralizado "Servicio Postal Mexicano", decreto que fue expedido de modo evidente por el presidente de la República no sólo de conformidad con el apartado "B" del artículo 123 constitucional y el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del propio apartado, a cuya ley y artículo reglamenta a su vez de conformidad con el artículo 89

fracción I de la Constitución, sino además con la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 constitucional, el cual establece la obligación del Ejecutivo Federal y del Congreso, para que en los decretos y leyes, en los cuales se establezca la creación de un organismo descentralizado, definan, entre otros elementos, el régimen jurídico al que se sujetarán las relaciones laborales de sus trabajadores.

V.- CONCLUSIÓN

En consecuencia, el suscrito se pronuncia en contra del fallo mayoritario, por lo que hace a la procedencia del juicio y los términos en que se suplió la deficiencia de la queja, y, por la negativa del amparo en cuanto al fondo del asunto.

XI. VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE INGRESOS DEL DF Y EL ART. 535 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DF

Septiembre 2 de 1993

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MINISTRO JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS EN RELACIÓN CON EL AMPARO EN REVISIÓN 5248/82, PROMOVIDO POR FIBRAS SINTÉTICAS, SOCIEDAD ANÓNIMA, Y OTRA, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTICUATRO DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS, POR MAYORÍA DE QUINCE VOTOS EN EL SENTIDO DE CONCEDER EL AMPARO A FIBRAS SINTÉTICAS, SOCIEDAD ANÓNIMA RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 1°, FRACCIÓN I, INCISO N) DE LA LEY DE INGRESOS Y 535 DE LA LEY DE HACIENDA, AMBAS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; Y POR UNANIMIDAD DE VOTOS EN EL SENTIDO DE SOBRESEER EN EL JUICIO RESPECTO DE LA QUEJOSA BIENES INDUSTRIALES DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA, ASÍ COMO DEL DIRECTOR DE CONTROL DE AGUAS DE LA TESORERÍA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Y NEGAR LA PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL A FIBRAS SINTÉTICAS, SOCIEDAD ANÓNIMA EN CUANTO A LOS ARTÍCULOS 521 Y 542 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.- MATERIA DEL VOTO PARTICULAR

A.- PLANTEAMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA

En su demanda la parte quejosa reclamó del Congreso de la Unión, entre otros actos, la expedición de la *Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal*, para el ejercicio fiscal del ano de mil novecientos setenta y ocho, concretamente su artículo 1°, fracción I, inciso n), así como la expedición

del Decreto que reformó la *Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal*, en cuanto a su artículo 535, en los que, respectivamente, se autoriza el cobro de impuestos por el uso de aguas de pozos artesianos y se establecen los elementos de dicho gravamen.

Medularmente, en los conceptos de violación expresados al efecto se argumentó, que las aguas de jurisdicción federal son fuente impositiva exclusiva del Congreso de la Unión como legislador federal, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX inciso 2°, en relación con el 27, párrafos cuarto y quinto, ambos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte que, las leyes reclamadas contravienen el mandato constitucional porque en ellas se establece un impuesto sobre esta materia por parte del Congreso de la Unión como legislador del Distrito Federal.

B.- CRITERIO MAYORITARIO

El criterio mayoritario consideró procedente conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a Fibras Sintéticas, sociedad anónima, en contra de los actos antes precisados, sobre el argumento de que la facultad de imponer gravámenes al uso y aprovechamiento del agua del subsuelo corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión como legislador federal atento a lo dispuesto por las fracciones VII y XXIX, punto 2°., del artículo 73 constitucional, en relación con el párrafo quinto del artículo 27 de la propia Carta.

Esta postura descansa fundamentalmente en los siguientes razonamientos:

El artículo 73, fracción VI, de la Constitución General de la República, faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndolo a las bases que en dicha fracción se señalan y con las limitaciones que en la propia Constitución se precisan. En las fracciones restantes del precepto citado se establecen las facultades que competen al Congreso referido como Poder Legislativo de la Federación.

Así en las fracciones VII y XXIX del precepto de que se trata, se establecen como facultades del Congreso de la Unión, como legislador de la Federación, las de imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, especialmente, entre otras materias, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

Se sostuvo, en lo principal que, dentro de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del precepto constitucional mencionado, se encuentran las aguas del subsuelo y, por tanto, corresponde de manera exclusiva al Congreso Federal gravar el uso de estas aguas.

En apoyo de los argumentos precedentes, en la ejecutoria relativa, se citan las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno:

"Aguas del subsuelo. Son propiedad nacional. De los artículos 73, fracción XXIX, apartado segundo y 27, párrafo quinto de la Constitución General de la República se advierte que al consignar el constituyente en la Ley Fundamental del país las facultades cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, señala en forma expresa, que éste tiene la de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de las aguas del subsuelo que se alumbran mediante obras artificiales como son, en el caso, los pozos artesianos, pues las aguas del subsuelo son de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional y, por tanto, constituyen uno de los recursos naturales a que se refiere el apartado segundo, fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución, tomando en consideración que los recursos naturales son el conjunto de elementos existentes en la naturaleza que se utilizan para satisfacer las necesidades humanas. Debe precisarse, además que no existe duda en relación con que las aguas del subsuelo constituyen uno de los recursos naturales comprendidos en el aludido párrafo quinto, en virtud de que en la exposición de motivos expuesta para la reforma de dicho párrafo, de veintitrés de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, por la que se le adicionó la parte relativa a la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, se expuso lo siguiente: "Que las facultades del poder público fijadas

en la Constitución, a medida que se desenvuelve la vida económica del país exige establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa al artículo 27 constitucional son originariamente propiedad de la Nación. El objeto de esta ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales […] Que la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganados, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento… Que por las razones anteriores es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas subterráneas, abarcando en el propio precepto, las bases legales que mejoren la legislación reglamentaria, y faciliten la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos del país". No cabe duda pues, que las aguas del subsuelo constituyen uno de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto, del artículo 27 constitucional, ya que así lo consideró el legislador al introducir la adición a dicho párrafo. Lo antes expuesto se confirma, además con la existencia de la Ley Federal de Aguas, que fue expedida por el Congreso de la Unión en decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de enero de mil novecientos setenta y dos, en cuyo artículo 1° se asienta que: "Tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público". Se observa, además de la lectura de su articulado que establece la forma en que deberán ser aprovechadas, explotadas y gravadas las aguas del subsuelo extraídas o alumbradas por medio de pozos artesianos". (Tesis aislada, publicada con el número 10 en el Informe de Labores del año 1988, Primera Parte Volumen II, páginas 809 a 811).

"Derechos por uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo. Facultades del congreso de la unión para decretarlos. Como de

conformidad con el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación debe estimarse que el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer contribuciones sobre el uso o aprovechamiento de los mismos, pues del contenido del artículo 73, fracción XXXIX, apartado 2° de la propia Carta Magna deriva que dicho Congreso se encuentra facultado para imponer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, entre los que se encuentran, desde luego, las aguas del subsuelo". (Tesis de jurisprudencia publicada con el número 42 en la página 94 del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* Primera Parte Pleno Tesis).

II. OPINIÓN DISIDENTE

No se comparte el criterio mayoritario, toda vez que se estima se basa en una interpretación del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que no toma en cuenta el desarrollo histórico que ha tenido la legislación en materia de aguas, desarrollo que clarifica el sentido de la propia disposición constitucional.

Sobre este particular, se considera que debe tomarse en consideración que la Constitución es la única ley que no tiene base legal, de tal manera que para llevar a cabo su correcta interpretación, es decir, para encontrar su significación y alcance, y lograr que su aplicación se realice en la medida exacta de sus mandatos, resulta imprescindible acudir a sus antecedentes, desde el punto de vista de la historia, la economía, la sociología y la política, que constituyen las fuentes que en lo formal la alimentan directamente.

Así, bajo esta óptica se considera que las aguas del subsuelo solamente entran al régimen jurídico de la Nación, cuando hay un decreto de veda o cuando hay reglamentación especial al respecto por exigencia del interés público. Fuera de estos casos son de propiedad particular, de conformidad con el actual contenido del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, la evolución histórica de la legislación de aguas y la

interpretación inveteradamente sustentada por las autoridades en dicha materia.

En efecto, en primer lugar, atendiendo al desarrollo histórico de la legislación en materia de aguas, no puede sostenerse que la regulación de las aguas del subsuelo cuadre en el régimen de propiedad nacional.

Efectivamente, sobre el particular cabe destacar que los sistemas jurídicos que han existido en el mundo en torno de las aguas son de tres órdenes condicionados, no caprichosos, sino como resultado de las circunstancias del medio geográfico, y que son: el dominial, según el cual todas las aguas son del Estado; el ribereño, en el que todas las aguas son de particulares, y el mixto. El primero es propio de los países áridos, el segundo de los países húmedos, y el último de los países semiáridos o de condiciones mixtas.

Al respecto, debe precisarse que México, inicialmente en la época de la colonia y parte de la independiente, participó de un sistema dominial; posteriormente, a partir de 1871 adoptó el régimen ribereño, y a partir, principalmente de 1917 hasta la actualidad cuenta con un sistema de regulación mixto, en el que las aguas del subsuelo no son consideradas expresamente como propiedad de la Nación.

Ciertamente, en la época de la colonia, influyó en nuestra formación jurídica, la legislación española. La legislación de Indias solamente contiene unos cuantos dispositivos relacionados con las aguas, pero remite a la vieja legislación española que por disposición expresa de las Cedulas Reales se aplicó en nuestro territorio en esa época.

Fundamentalmente, influyeron tres ordenamientos: *El Fuero Juzgo*, *El Código de las Siete Partidas de Alfonso El Sabio*, y la *Novísima recopilación de las leyes de España*, respectivamente de los siglos VII, XIII y XIX. Estos ordenamientos estuvieron a su vez influidos por la legislación musulmana, cuyo régimen de aguas era de tipo dominial, toda vez que las regiones habitadas por los musulmanes eran exclusivamente áridas.

De esta manera, las aguas eran de la Corona y sólo se permitía su uso y explotación mediante mercedes reales. Así, en 1761 se expidió un reglamento de medidas de aguas por el Marqués de Cruillas, Nicolás Monserrat, Virrey número cuadragésimo cuarto de la Nueva España, en

el que se establecía con toda claridad que las aguas eran de la Corona Española y solamente podían usarse mediante autorización.

Por lo que hace a la etapa de la independencia, entre 1821 en que México consuma su independencia, a 1871 en que se emite el primer *Código Civil Federal*, se seguía aplicando la legislación española.

En el tratado de Córdoba que se suscribió entre O´Donojú e Iturbide, y después en un decreto de la junta Gubernativa de febrero de 1822, se estableció que, hasta en tanto México no se diera sus propias leyes, seguirían aplicándose las leyes españolas en lo que no lesionaran los principios de su independencia y de su soberanía. En consecuencia, el régimen relativo a las aguas que siguió vigente fue el dominial; sistema apropiado para un país como el nuestro, grande geográficamente y con condiciones áridas y semiáridas en las tres cuartas partes de su territorio.

En 1871, al expedirse el primer *Código Civil*, se adoptó el sistema ribereño, debido a que se copió en cierto sentido, irreflexivamente, el *Código de Napoleón*. Este código, que regía Francia, país de humedad, solamente intervenía en la regulación jurídica del agua interior en los casos relacionados con la navegación y con la generación de ciertos tipos de energía.

Se afirma pues, que la legislación así formulada fue irreflexiva, porque además de que resultaba inconveniente dadas las condiciones geográficas del país, introdujo regulaciones inaplicables en el medio, tales como la diferencia entre aguas flotables —que se utilizan para conducir cosas— y aguas navegables —que sirven para la transportación en barcos o buques—, siendo que en el territorio ni hay aguas flotables ni navegables, salvo en limitados cauces de corrientes o depósitos.

Después de la expedición del referido código, así como del de 1884, se emitieron diversas leyes que vinieron a regular algunos aspectos de las aguas, pero sin que en ninguna de ellas se precisara loa propiedad estatal de las aguas del subsuelo.

Así, se encuentran: la *Ley de Vías Generales de Comunicación* del 5 de junio de 1888, que sólo se refería a las aguas en cuanto a navegación y concesiones de energía; el Decreto para Concesiones de Agua en el

Riego e Industrias del 6 de junio de 1894, que fue revalidado por las concesiones de los Estados para utilizar las aguas federales del 17 de diciembre de 1896.

Dentro de esta época, cabe mencionar también los *Códigos Sanitarios* de 1891 y 1894, la *Ley de Ocupación de Terrenos Baldíos* de 1894, la *Ley de Clasificación de los Bienes Inmuebles de la Federación* de 1902, los *Códigos* y *Leyes Mineras* de 1884, 1892 y 1909, y como ordenamiento más importante, con cierto orden y sistema, tanto en sus materias como en los órganos a quienes correspondía el manejo de las aguas, la *Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal*, de 23 de diciembre de 1910. En ninguno de estos cuerpos normativos se estableció la propiedad nacional de las aguas del subsuelo, inclusive en el último de ellos, en su artículo 1° enumeraba en siete fracciones las aguas consideradas de jurisdicción federal, sin que en ninguna de ellas aludiera a las subterráneas.

En este orden de ideas, cabe hacer referencia ahora a la siguiente etapa del régimen de aguas, representada por la expedición de la Constitución de 1917.

En la sesión celebrada el 25 de enero de 1917, se presentó para su discusión ante el Congreso Constituyente el proyecto relativo al artículo 27 constitucional.

Resulta incuestionable que en la nueva Carta de 1917, se substituye en el concepto jurídico de la propiedad privada la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social, y así se establece que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", de tal suerte que de conformidad con el propio texto, la Nación puede en todo tiempo imponer a esta última modalidades, cuando el interés público así lo determine.

De esta forma, la Constitución reivindicó las aguas como propiedad originaria de la Nación, estableciendo un sistema mixto de

regulación al consagrar los tres órdenes de propiedad de las aguas: El nacional, bajo la jurisdicción de la Federación, según el catálogo limitativo contenido en el propio precepto; el particular, referido a aquellas aguas que no excedan de los límites de un fundo o propiedad, y, el estatal, para las aguas que pasando de un fundo a otro dentro del territorio de un Estado, no se encuentran comprendidas en el catálogo de las nacionales.

Sin embargo, al enumerar en el párrafo quinto de su artículo 27, de manera limitativa, las aguas que son de la Nación no aludieron de manera alguna a las aguas del subsuelo, es más, ni siquiera se refirió a ellas expresamente. El texto del numeral de que se trata en la parte citada, tal y como fue aprobado por el Constituyente de 1916, era el siguiente:

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya seas que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerara como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados"

En esas condiciones, las aguas del subsuelo se conservaron en el régimen legal de propiedad privada, lo que se corrobora con el tratamiento que a las mismas dio la legislación expedida bajo la vigencia del párrafo en cuestión tal y como se aprobó por el Congreso Constituyente de mérito.

En efecto, advertimos esencialmente dos leyes al respecto: la del 6 de agosto de 1929: *Ley de Aguas de Propiedad Nacional* y la de 30 de agosto de 1934: *Ley de Aguas de Propiedad Nacional*, en las cuales no se consideraron las aguas del subsuelo como propiedad nacional, sino por el contrario, la primera, en su artículo 11 establecía que:

"El dueño de cualquier terreno podrá alumbrar y apropiarse libremente por medios de pozos, galerías, etc., las aguas que existan debajo de la superficie de su finca, con tal que no perjudique aprovechamientos existentes, ni distraiga o aparte aguas de propiedad nacional o privada de su corriente natural. — Si con la ejecución y aprovechamiento de las obras de que antes se trata, se afectan aguas de propiedad nacional o privada, la Secretaría podrá suspender dichas obras o aprovechamientos".

Y la ley mencionada en su segundo término, en su artículo 14 preceptuaba en forma similar a la ley de 1929 que:

"El dueño de cualquier terreno podrá alumbrar y apropiarse libremente por medio de pozos, galerías, etc., las aguas que existan debajo de la superficie del mismo, con tal de que no se extraigan o aparten de las corrientes o depósitos naturales, aguas de propiedad nacional. —Si con la ejecución y aprovechamiento de las obras de que antes se trata, se afectan aguas de propiedad nacional, la Secretaría podrá impedir la ejecución de dichas obras o aprovechamientos".

Es decir, en los ordenamientos legales supra indicados, se consideraban las aguas del subsuelo de propiedad privada, y sólo en los casos en que con su aprovechamiento se afectaran aguas de propiedad nacional, podía intervenir el Estado sobre el particular.

El 29 de septiembre de 1943, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se presentó la iniciativa presidencial de reforma al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que se aprobó sin discusión por unanimidad de 92 votos en sesión de 15 de octubre siguiente. Una vez turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, fue aprobada sin discusión por unanimidad de votos en sesión ordinaria celebrara el 10 de noviembre de 1943. Finalmente, en sesión de esta

última Cámara, de 26 de diciembre de 1944, se hizo el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiuno de abril de mil novecientos cuarenta y cinco.

El párrafo de que se viene hablando, tal y como aparece después de la reforma antes mencionada es del tenor literal siguiente:

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una Entidad Federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

En lo conducente, cabe enfatizar que por virtud de la reforma referida, se adicionó el precepto en cuanto a las aguas del subsuelo,

haciéndose referencia, ahora sí y a diferencia del texto original, de manera expresa a las mismas en el sentido de que, pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse libremente por el dueño del terreno, pero sin establecer que son propiedad de la Nación, y, sólo previendo la posibilidad de intervención del Estado exclusivamente cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos. En este sentido la modificación se apegó al tratamiento que a dichas aguas había dado la legislación secundaria antes de la reforma, especialmente en las leyes del 6 de agosto de 1929 y 30 de agosto de 1934.

Debe aclararse que el texto constitucional ha permanecido incólume hasta la fecha en lo relativo al régimen de las aguas del subsuelo, ya que el párrafo quinto del artículo 27, relativo al tema, sólo sufrió una reforma, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de enero de 1960, por la que únicamente se agregó a la relación de aguas de propiedad nacional, las aguas marítimas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Por cuanto a la legislación ordinaria expedida después de la reforma de que se viene hablando, encontramos dos leyes que específicamente vinieron a reglamentar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, denominadas, ambas, "Ley Reglamentaria del párrafo Quinto del Artículo 27 constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo", una publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de enero de 1948, y otra en el propio diario del 31 de diciembre de 1956.

En estos dos ordenamientos se alude al régimen legal de propiedad privada de las aguas del subsuelo, ya que, en el primero en sus artículos 1° y 2°, y en el segundo, en sus artículos 2° y 3°, de idéntico contenido, se determinaba que, era libre el alumbramiento y apropiación por los dueños de la superficie, de las aguas del subsuelo, excepto cuando dicho alumbramiento afectara el interés público o a los aprovechamientos existentes, y, que en estos casos de excepción, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (dependencia que se creó en el año de 1947 para desaparecer precisamente en 1976 por su fusión a la Secretaría de Agricultura) podía reglamentar su extracción y aprovechamiento y establecer zonas vedadas a su alumbramiento, como si se tratara de aguas de propiedad nacional.

Estas dos leyes constituyen así, la interpretación dada por el propio legislador, en relación con el mandato de la reforma de 1945, en el sentido de que las aguas del subsuelo solamente se incorporan al régimen jurídico de la Nación, cuando hay una reglamentación sobre el particular o decreto de veda por exigencia del interés público, o por la afectación de otros aprovechamientos; pues fuera de esos casos son de propiedad privada. Tan es así que en esos ordenamientos no se hablaba de concesiones de aguas del subsuelo, sino únicamente de permisos cuando se trataba de aguas vedadas o reglamentadas.

Así llegamos en este proceso histórico a la Ley Federal de Aguas, cuyo ordenamiento se motivó por iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez al Congreso de la Unión, siendo Cámara de origen la de Senadores y revisora la de Diputados, y que entró en vigencia en enero de 1972.

Es importante destacar, que dicha iniciativa presidencial, no aludía a la propiedad nacional de las aguas del subsuelo, sino que insistía sobre la misma temática y el mismo orden histórico de la evolución de este recurso natural, desde el siglo pasado hasta nuestros días.

Sobre el particular, es interesante destacar que, en la época de su discusión, compareció al Senado el Secretario de Recursos Hidráulicos para informar sobre esta ley y su discusión, y, en la sesión relativa un legislador le preguntó lo siguiente: "Señor Secretario, el artículo 27 de nuestra Constitución señala que las aguas del subsuelo, pueden ser libremente alumbradas y apropiarse por el dueño del terreno, y que cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional; hemos recogido algunas opiniones en el sentido de que aún las aguas del subsuelo deben pasar a formar parte del patrimonio nacional y varios Senadores estamos de acuerdo con este criterio, porque consideramos de vital importancia para el país el estricto control de las aguas del subsuelo; sabemos que para lograr un cambio en el régimen jurídico de las aguas del subsuelo, se debe reformar el artículo 27 de nuestra Constitución, lo cual en relación con la iniciativa que comentamos,

retrasaría la vigencia de esta importante y necesaria Ley Federal de Aguas. Los señores Senadores consideramos de mucha valía conocer su criterio al respecto". A lo anterior, contestó el Secretario de Recursos Hidráulicos: "Señor Senador consideramos que el Constituyente seguramente no tuvo los suficientes elementos técnicos en esa época para darle la importancia que realmente tienen las aguas subterráneas; tal vez por eso el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución, habla del libre alumbramiento de las aguas, sin embargo, a través del tiempo y en virtud de los estudios que se han hecho del mismo, las aguas subterráneas son muy importantes…" El presidente del Senado contestó a la intervención del funcionario aludido lo siguiente: "Señor secretario, es bueno que la inquietud del Senado de la República manifiesta a través de esa pregunta encuentre eco y coincida en opinión sobre el aspecto fundamental de la reforma constitucional para el afloramiento de las aguas del subsuelo en las zonas no vedadas".

Se observa por tanto que veintisiete años después de aprobada la reforma constitucional relativa al libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo, el Senado de la República sostenía que era necesario reformar la Carta Magna, para que las aguas referidas pudieran ser propiedad de la Nación, lo cual resultaba coincidente con la opinión de las propias autoridades administrativas en materia de aguas.

No obstante, en forma inexplicable, desorbitando al texto constitucional, se introdujo al contenido de dicha ley, durante el proceso legislativo de su aprobación, una fracción XI en su artículo 5°, en la que dispuso que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación.

Finalmente, en relación con esta evolución legislativa en materia de aguas, en el mismo sentido que la ley de 1972, a la cual vino a derogar, la *Ley de Aguas Nacionales* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de diciembre de 1992, en su artículo 16, de manera general establece, que son aguas nacionales las que se enuncian en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, y, en su artículo 18, específicamente contiene la expresión: "Las aguas nacionales del subsuelo".

Al respecto, se estima que también este cuerpo normativo excede al texto constitucional, pues imprime en forma expresa a las aguas del

subsuelo el carácter de nacionales, no obstante que el texto del precepto de la Ley Suprema se deriva el régimen legal de propiedad privada de dichas aguas, en los términos que se han venido explicando.

Por otra parte, en la ejecutoria que suscita este voto particular, se citan dos tesis en las que el Tribunal Pleno sostiene que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación.

En este aspecto, es importante señalar, que la Suprema Corte de Justicia, a pesar de que se trata de la misma disposición sin cambio alguno, ha adoptado dos posturas contrarias en la interpretación del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en lo relativo a las aguas del subsuelo.

Ciertamente, el 17 de julio de 1973, encontrándose en vigor la Ley Federal de Aguas de 1972, en la que como ya se dejó asentado con antelación, se consideraban de propiedad nacional las aguas del subsuelo, el Tribunal Pleno al resolver por unanimidad de 16 votos, el amparo en revisión 6236/55, promovido por "La Perfeccionada, sociedad anónima", e invocando como precedente el diverso amparo en revisión 4/55, promovido por Wyeth Vales, sociedad anónima, aprobado por unanimidad de 18 votos en sesión celebrada el 16 de febrero de 1971, sostuvo que el Congreso de la Unión, puede, como legislador para el Distrito Federal, imponer impuestos al aprovechamiento de las aguas del subsuelo, pronunciándose en que estas aguas eran de propiedad privada y no nacionales.

Al respecto se emitió la tesis publicada en las páginas 395 a 397 del Informe de Labores correspondiente al año de 1973, Primera Parte, cuyo tenor literal es el siguiente:

"POZOS ARTESIANOS. EL AGUA DEL SUBSUELO NO ES RECURSO NATURAL DELOS SEÑALADOS EN EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, POR LO QUE EL ARTÍCULO 535 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO CONTRAVIENE LA FRACCIÓN XXIX, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI INVADE LA ESFERA FEDERAL.- El párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Federal de la República establece para la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales que en el mismo se mencionan y que dice: "Corresponde a la Nación el dominio

directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesita trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materia susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional". En este precepto se va determinando en cada materia lo que se entiende por recursos naturales y no incluye el agua del subsuelo ni tampoco su inclusión puede derivarse del contenido de dicho precepto; lo cual induce a la afirmación de que el agua del subsuelo no es recurso natural. El quinto párrafo del referido precepto constitucional establece la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales, las de las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen con al mar, la de los lagos interiores, etc., y precisa que: "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de la propiedad nacional". Señalando el contenido de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional determinando que las aguas del subsuelo, entendiendo por ellas que se alumbran en los predios de propiedad particular, no figuran entre los recursos naturales específicamente mencionados en el párrafo cuarto de dicho precepto constitucional, es evidente que las cuotas fijadas en el artículo 535 de la *Ley de Hacienda del Distrito Federal*, no corresponden a la categoría de contribuciones a que se refiere la fracción XXIX, párrafo segundo del artículo 73 de la Constitución Federal de la República, y

consecuentemente el impuesto contenido en el citado artículo 535 no contraviene a la citada disposición constitucional ni tampoco invade la esfera del Poder Federal."

Este criterio fue recogido en otras ejecutorias que informan la tesis de jurisprudencia publicada en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Primera Parte, Núm. 152, páginas 260 a 261, que refleja en su contenido la primera postura del Tribunal Pleno a que se ha hecho referencia con antelación. El texto de esta tesis es del tenor literal siguiente:

"Pozos artesianos, la extracción de agua del subsuelo que se hace por medio de los, es causa principal del hundimiento de la ciudad de México. Constitucionalidad del artículo 535 de la ley de hacienda del distrito federal. El Congreso de la Unión, conforme a las facultades que le confiere la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal de la República, puede y debe legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y señalar las tarifas e impuestos que se causen por el aprovechamiento de las aguas del subsuelo por medio de pozos artesianos, como medida urgente para proteger el interés público que el párrafo 5° del artículo 27 constitucional señala como limitación al alumbramiento de las aguas del subsuelo. En el Distrito Federal se comprueba técnicamente que la extracción del agua del subsuelo, que se hace por medio de pozos artesianos, constituye la causa principal del hundimiento de la ciudad, y en consecuencia se satisface el presupuesto constitucional que se ha dejado mencionado en líneas arriba para que se reglamente la extracción de dichas aguas mediante leyes adecuadas que pueden inclusive comprender el establecimiento de gravámenes adecuados, entre los cuales pueden contarse las tarifas que señala el artículo 535 de la *Ley de Hacienda del Distrito Federal* y la *Ley de Ingresos* para dicho Departamento, para el ejercicio fiscal de 1954, expedidas por el Congreso de la Unión, este último en uso de la facultad que le confiere la fracción VII del artículo 27 constitucional para establecer las contribuciones necesarias para los gastos públicos , contribución que como se ha visto no corresponde a la Federación".

En esa tesitura, el criterio sostenido en esa época por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se viene a sumar al proceso histórico de interpretación en torno al régimen legal de propiedad privada de las aguas del subsuelo.

Empero, en una segunda corriente interpretativa, el Tribunal Pleno, emitió la tesis de jurisprudencia publicada en el propio Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* en el que se publica la tesis supra transcrita, Primera Parte, bajo el número 7 a fojas 11 y 12 en la cual modificó su postura en los siguientes términos:

"Aguas del subsuelo. son propiedad de la nación. Constitucionalidad de los artículos 1°, 5°, 7° y 9° de la ley federal de aguas. Es inexacto que el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal establezca que las aguas del subsuelo sean propiedad privada, ya que lo contrario se deduce del contenido de la exposición de motivos de la reforma al referido párrafo del 26 de diciembre de 1944, la que en lo conducente dice: "…Las facultades del poder público fijadas en la Constitución, a medida que se desenvuelve la vida económica del país, exigen establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa el artículo 27 constitucional, son originariamente propiedad de la Nación. El objeto de esa ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales […] La utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganado, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclaman que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento […] Por las razones anteriores es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas subterráneas abarcando, en el propio precepto, las bases legales que mejoren la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos del país". De lo anterior deriva que son constitucionales los artículos 1°, 5°, 7° y 9° de la *Ley Federal de Aguas* en cuanto establecen que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, pues no fue otra sino esa la finalidad de la reforma al citado precepto constitucional".

Esta tesis, así como la que se cita en la ejecutoria de la que deriva el presente voto particular, publicada con el número 10 en el Informe de Labores del año de 1988, Primera Parte, Volumen II, páginas 809 a 811, con la voz "AGUAS DEL SUBSUELO SON PROPIEDAD NACIONAL", la que ha quedado transcrita en el punto I, inciso B), de esta exposición, apoyan sus conclusiones en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la reforma introducida al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, por la que se adicionó el texto relativo lo referente al libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo.

Sin embargo, resulta importante poner de relieve, que dicha exposición de motivos se encuentra, en ambas tesis, transcrita de manera parcial, ya que en ellas se omite recoger la parte en que se reconoce la propiedad privada de las aguas del subsuelo.

En efecto, en su texto completo, dice la proposición sexta de la iniciativa precisada: "Que la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganados, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento, sin menoscabar la iniciativa privada y aceptando como norma general que el dueño de un predio puede alumbrar y apropiarse libremente de las aguas subterráneas en su propio terreno, salvo en los casos en que medie el interés público…"

Como se puede advertir, estas afirmaciones coinciden con la expresión literal de la reforma practicada al precepto de que se trata, en el sentido de que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pudiendo el Ejecutivo Federal, cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, reglamentar su extracción y aún establecer zonas vedadas, lo que denota, como se ha venido sosteniendo, que la Carta Magna previene para este tipo de aguas el régimen de propiedad privada.

Así, resulta evidente que no es admisible recurrir a la exposición de motivos de referencia, para sostener que las aguas del subsuelo son propiedad nacional, pues es manifiesta la contradicción en que incurre

ésta al referir por un lado la propiedad privada y por otro la propiedad nacional de dichas aguas.

Por último, ni en una interpretación estrictamente letrística del párrafo quinto del artículo 27 constitucional puede sostenerse que se prevenga la propiedad nacional de las aguas del subsuelo.

Efectivamente, es cierto que el precepto en cuestión en su redacción presenta las expresiones literales "al igual que para las demás de propiedad nacional" y "apropiarse por el dueño del terreno", que en la opinión mayoritaria sirven de apoyo para la conclusión de que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, pues por un lado se alude a una equiparación de éstas con las demás consideradas bajo ese régimen, y por otro se señala que el dueño del terreno podrá apropiárselas, estos es, adueñarse de algo que antes no formaba parte de su patrimonio.

Sin embargo, esta interpretación es inaceptable, ya que, por una parte no puede atenderse a una sola expresión para dar el sentido a una norma en su contexto general, que además riñe con sus antecedentes, y, por otra parte, es evidente que al encontrarse las aguas subterráneas en las entrañas de la tierra, para poder poseerlas hay que extraerlas, pues no puede tenerse ni apropiarse algo que necesita obras para poderlo aflorar, por lo que no puede darse a la expresión relativa el alcance pretendido.

En esta misma línea de pensamiento cabe advertir que, si se atiende a una interpretación meramente letrística del artículo 27 constitucional, particularmente de la primera parte de su párrafo primero, el resto de su texto sería ocioso y hasta contradictorio.

Efectivamente, en la parte antes precisada, el precepto de que se viene hablando dispone literalmente que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación."

Si adoptamos esta clase de interpretación, nos conduciría a la contradicción del numeral en tanto que por un lado consagra la propiedad nacional de todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio y por otro previene que el Estado podrá imponer a la propiedad privada

las modalidades que dicte el interés público. ¿Cuál sería el objeto de que en su redacción se aluda a la propiedad nacional sobre diversos recursos naturales, si en su primera parte establece la propiedad estatal en términos generales?

Este párrafo que introdujo Pastor Rouaix en la redacción del artículo 27, y que fue el único que no se discutió en el Constituyente de 1916, ha provocado muchísimos problemas de interpretación que han generado un importante debate doctrinal y jurisprudencial. Existen diversas posturas al respecto.

Una tendencia interpretativa ha considerado que la Nación mexicana, al independizarse de España se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona Española, y que le fueron concedidos a ésta por la Bula Inter Coetera de Alejandro VI, en 1493, emitida con motivo del descubrimiento de América, para resolver los conflictos que se suscitaron entre Portugal y España, y por la que se dividió el mundo de los descubrimientos marítimos entre las dos potencias, pasando a ser de la Corona y de los monarcas españoles las tierras y aguas que sobre el particular se fijaban o señalaban en el decreto papal.

Otra postura ha estimado, que la propiedad originaria de la Nación se traduce en la pertenencia del territorio nacional al Estado como una entidad, de tal suerte que se define como un elemento consubstancial e inseparable de ésta.

En otra tesitura, se equipará la propiedad originaria al dominio eminente que reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Esta posición se ha venido a matizar por una buena parte de la doctrina que considera este dominio eminente como un derecho nuevo, especial, más concreto y real que puede desplazar a la propiedad privada transformando en dominiales los bienes de las particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación; de ahí el derecho del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su facultad de expropiarla por causa de utilidad pública.

Así pues, es imprescindible, como ya se ha aclarado con antelación, acudir a las fuentes que en lo formal alimentan la Constitución para determinar el sentido y alcance de sus normas, y que son la historia, la economía, la sociología y la política.

De esta forma, se advierte que el artículo 27 de la Constitución General de la República consagra en lo general la propiedad originaria de la Nación sobre todas las aguas y tierras comprendidas en el territorio nacional, traducida en un dominio eminente que genera un derecho especialísimo al Estado, de tal suerte que puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicten interés público e inclusive desplazar la propiedad privada regresando a la Nación como propietaria original los bienes particulares a través de la expropiación por causa de utilidad pública.

Y en lo particular establece un orden mixto de propiedad: la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social.

Respecto de la propiedad pública, en sus párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo, encontramos referencias expresas. Así, entendemos que el patrimonio estatal se forma por el conjunto de bienes y derechos de los que es titular y quedan sujetos a diferentes jurisdicciones: bienes de la federación; bienes de las entidades federativas; bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

En relación con las aguas, como se ha venido explicando, se encuentran reguladas expresamente en el párrafo quinto en el que de una manera limitativa establece un catálogo de las aguas que son propiedad de la Nación, en el que no incluye las aguas del subsuelo, sino por el contrario en forma expresa dispone su libre alumbramiento y apropiación por parte del dueño de terreno.

Es decir, al determinar la ley Suprema, el libre alumbramiento de las aguas subterráneas y aclarar que en este supuesto pasan a ser propiedad del dueño del terreno, renuncia a su dominio por parte de la Nación, exactamente igual que en el caso de la apropiación del terreno por los particulares: Si la Federación tuviera la facultad de gravar en

forma exclusiva las aguas del subsuelo, no habría razón alguna para que no la tuviera respecto de las tierras propiedad de los particulares pues en ambos casos se trata de una propiedad originaria sobre bienes, que le corresponde conforme al artículo en cuestión.

Sin embargo, el artículo 73, fracción XXIX, constitucional que faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para establecer contribuciones en relación con determinadas materias, no se refiere a esta clase de bienes sino a aquellos sobre los cuales tiene la Nación un dominio útil, por disposición expresa de la propia Carta en los párrafos cuarto y quinto de su artículo 27.

III.- CONCLUSIÓN

De conformidad con la redacción actual del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, la interpretación dada por el legislador en el decurso de la historia normativa sobre el particular, y la interpretación inveteradamente sustentada por las autoridades administrativas en la materia, las aguas del subsuelo son de propiedad particular y solamente entran al régimen jurídico de la Nación, cuando hay una reglamentación o decreto de veda expedidos por el Ejecutivo Federal por exigencia del interés público o cuando se afecten otros aprovechamientos.

En esta tesitura, no puede sostenerse válidamente que, en términos de las fracciones VII y XXIX, del artículo 73 constitucional, la facultad de imponer gravámenes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas indicadas competa exclusivamente a la Federación.

Cabe advertir, que la aseveración precedente no implica de manera alguna que en el presente voto se sostenga que las aguas del subsuelo no deban ser propiedad de la Nación, pero en un régimen jurídico que constitucional y legalmente así lo establezca de manera clara y categórica. Lo que se afirma al respecto es una distinción entre el deber ser y el ser, pues una cosa es la motivación que podría justificar la reivindicación de la Nación respecto de este importante recurso natural y otra, es que la Constitución así lo establezca.

En este sentido, no debe perderse de vista que nuestra función como jueces es solamente decir o determinar el derecho controvertido y no crearlo, lo que sólo resulta propio de la función legislativa más no de la jurisdiccional. En nuestra labor de intérpretes no podemos ni debemos ir más allá del contenido de la norma constitucional y ni aún animados por los mejores propósitos debemos acudir a argumentaciones varias para tratar de sostener que la Constitución dice lo que no dice.

Consecuentemente, el suscrito se pronuncia en contra del fallo mayoritario, así como por la negativa del amparo a la quejosa en relación con las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1978, y de Hacienda, ambas del Distrito Federal.

Esta foja corresponde al voto particular emitido por el ministro José Trinidad Lanz Cárdenas en relación con el amparo en revisión 5248/82.

Ministro José Trinidad Lanz Cárdenas

XII. VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO (DERECHOS DE AGUA)

Septiembre 2 de 1993

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MINISTRO JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS EN RELACIÓN CON EL AMPARO EN REVISIÓN 4412/90 PROMOVIDO POR EATON MANUFACTURERA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL TRECE DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS, POR MAYORÍA DE DIECISÉIS VOTOS EN EL SENTIDO DE CONCEDER EL AMPARO A LA QUEJOSA RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 30 A 35, DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

I.- MATERIA DEL VOTO PARTICULAR

A.- PLANTEAMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA

En su demanda la parte quejosa reclamó del Congreso del Estado de México, entre otros actos, la expedición de la *Ley de Hacienda Municipal*, específicamente en cuanto a sus artículos 30 a 35 en los que se autoriza el cobro de impuestos por el uso de aguas de pozos artesianos y se establecen los elementos de dicho gravamen.

Medularmente, en los conceptos de violación expresados al efecto se argumentó, que las aguas de jurisdicción federal son fuente impositiva exclusiva del Congreso de la Unión como legislador federal, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX inciso 2°, en relación con el 27, párrafos cuarto y quinto, ambos numerales de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte que, la ley reclamada contraviene el mandato constitucional porque en ellas se establece un impuesto sobre esta materia por parte del Congreso del Estado de México.

B.- CRITERIO MAYORITARIO

El criterio mayoritario consideró procedente conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a Eaton sociedad anónima, en contra de los actos antes precisados, sobre el argumento de que la facultad de imponer gravámenes al uso y aprovechamiento del agua del subsuelo corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión como legislador federal atento a lo dispuesto por las fracciones VII y XXIX, punto 2°., del artículo 73 constitucional, en relación con el párrafo quinto del artículo 27 de la propia Carta.

Esta postura descansa fundamentalmente en los siguientes razonamientos:

En las fracciones VII y XXIX del precepto de que se trata, se establecen como facultades del Congreso de la Unión, como legislador de la Federación, las de imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, especialmente, entre otras materias, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

Se sostuvo, en lo principal que, dentro de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del precepto constitucional mencionado, se encuentran las aguas del subsuelo y, por tanto, corresponde de manera exclusiva al Congreso Federal gravar el uso de estas aguas.

En apoyo de los argumentos precedentes, en la ejecutoria relativa, se citan las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno:

"AGUAS DEL SUBSUELO. SON PROPIEDAD NACIONAL. De los artículos 73, fracción XXIX, apartado segundo y 27, párrafo quinto de la Constitución

General de la República se advierte que al consignar el constituyente en la Ley Fundamental del país las facultades cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, señala en forma expresa, que éste tiene la de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de las aguas del subsuelo que se alumbran mediante obras artificiales como son, en el caso, los pozos artesianos, pues las aguas del subsuelo son de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional y, por tanto, constituyen uno de los recursos naturales a que se refiere el apartado segundo, fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución, tomando en consideración que los recursos naturales son el conjunto de elementos existentes en la naturaleza que se utilizan para satisfacer las necesidades humanas. Debe precisarse, además que no existe duda en relación con que las aguas del subsuelo constituyen uno de los recursos naturales comprendidos en el aludido párrafo quinto, en virtud de que en la exposición de motivos expuesta para la reforma de dicho párrafo, de veintitrés de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, por la que se le adicionó la parte relativa a la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, se expuso lo siguiente: "Que las facultades del poder público fijadas en la Constitución, a medida que se desenvuelve la vida económica del país exige establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa al artículo 27 constitucional son originariamente propiedad de la Nación. El objeto de esta ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales… Que la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganados, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento… Que por las razones anteriores es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas subterráneas, abarcando en el propio precepto, las bases legales que mejoren la legislación reglamentaria, y faciliten la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos del país". No cabe duda pues, que las aguas del subsuelo constituyen uno de los recursos naturales

comprendidos en el párrafo quinto, del artículo 27 constitucional, ya que así lo consideró el legislador al introducir la adición a dicho párrafo. Lo antes expuesto se confirma, además con la existencia de la Ley Federal de Aguas, que fue expedida por el Congreso de la Unión en decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de enero de mil novecientos setenta y dos, en cuyo artículo 1° se asienta que: "Tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público". Se observa, además de la lectura de su articulado que establece la forma en que deberán ser aprovechadas, explotadas y gravadas las aguas del subsuelo extraídas o alumbradas por medio de pozos artesianos". (Tesis aislada, publicada con el número 10 en el Informe de Labores del año 1988, Primera Parte Volumen II, páginas 809 a 811).

"AGUAS DEL SUBSUELO. LAS LEYES LOCALES QUE ESTABLECEN CONTRIBUCIONES SOBRE SU USO Y APROVECHAMIENTO INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.- En términos del artículo 73. Fracción XXIX, apartado segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Carta Magna, entre los que se encuentran las aguas del subsuelo y no es facultad concurrente ya que, constitucionalmente, se encuentra reservada a la Federación. En consecuencia, las leyes locales que establecen contribuciones sobre el uso y aprovechamiento de las aguas extraídas de pozos invaden la esfera de atribuciones de la Federación resultando contrarias a la ley suprema" (Tesis de Jurisprudencia publicada en la página 795 Primera Parte del Informe de Labores correspondiente al año de 1988)

II.- OPINIÓN DISIDENTE

No se comparte el criterio mayoritario, toda vez que se estima se basa en una interpretación del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos que no toma en cuenta el desarrollo histórico que ha tenido la legislación en materia de aguas, desarrollo que clarifica el sentido de la propia disposición constitucional.

Sobre este particular, se considera que debe tomarse en consideración que la Constitución es la única ley que no tiene base legal, de tal manera que para llevar a cabo su correcta interpretación, es decir, para encontrar su significación y alcance, y lograr que su aplicación se realice en la medida exacta de sus mandatos, resulta imprescindible acudir a sus antecedentes, desde el punto de vista de la historia, la economía, la sociología y la política, que constituyen las fuentes que en lo formal la alimentan directamente.

Así, bajo esta óptica se considera que las aguas del subsuelo solamente entran al régimen jurídico de la Nación, cuando hay un decreto de veda o cuando hay reglamentación especial al respecto por exigencia del interés público. Fuera de estos casos son de propiedad particular, de conformidad con el actual contenido del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, la evolución histórica de la legislación de aguas y la interpretación inveteradamente sustentada por las autoridades en dicha materia.

En efecto, en primer lugar, atendiendo al desarrollo histórico de la legislación en materia de aguas, no puede sostenerse que la regulación de las aguas del subsuelo cuadre en el régimen de propiedad nacional.

Efectivamente, sobre el particular cabe destacar que los sistemas jurídicos que han existido en el mundo en torno de las aguas son de tres órdenes condicionados, no caprichosos, sino como resultado de las circunstancias del medio geográfico, y que son: el dominial, según el cual todas las aguas son del Estado; el ribereño, en el que todas las aguas son de particulares, y el mixto. El primero es propio de los países áridos, el segundo de los países húmedos, y el último de los países semi-áridos o de condiciones mixtas.

Al respecto, debe precisarse que México, inicialmente en la época de la colonia y parte de la independiente, participó de un sistema dominial; posteriormente, a partir de 1871 adoptó el régimen ribereño, y a partir, principalmente de 1917 hasta la actualidad cuenta con un

sistema de regulación mixto, en el que las aguas del subsuelo no son consideradas expresamente como propiedad de la Nación.

Ciertamente, en la época de la colonia, influyó en nuestra formación jurídica, la legislación española. La legislación de Indias solamente contiene unos cuantos dispositivos relacionados con las aguas, pero remite a la vieja legislación española que por disposición expresa de las Cedulas Reales se aplicó en nuestro territorio en esa época.

Fundamentalmente, influyeron tres ordenamientos: *El Fuero Juzgo*, *El Código de las Siete Partidas de Alfonso El Sabio*, y la *Novísima recopilación de las leyes de España*, respectivamente de los siglos VII, XIII y XIX. Estos ordenamientos estuvieron a su vez influidos por la legislación musulmana, cuyo régimen de aguas era de tipo dominial, toda vez que las regiones habitadas por los musulmanes eran exclusivamente áridas.

De esta manera, las aguas eran de la Corona y sólo se permitía su uso y explotación mediante mercedes reales. Así, en 1761 se expidió un reglamento de medidas de aguas por el Marqués de Cruillas, Nicolás Monserrat, Virrey número cuadragésimo cuarto de la Nueva España, en el que se establecía con toda claridad que las aguas eran de la Corona Española y solamente podían usarse mediante autorización.

Por lo que hace a la etapa de la independencia, entre 1821 en que México consuma su independencia, a 1871 en que se emite el primer *Código Civil Federal*, se seguía aplicando la legislación española.

En el tratado de Córdoba que se suscribió entre O´Donojú e Iturbide, y después en un decreto de la junta Gubernativa de febrero de 1822, se estableció que, hasta en tanto México no se diera sus propias leyes, seguirían aplicándose las leyes españolas en lo que no lesionaran los principios de su independencia y de su soberanía. En consecuencia, el régimen relativo a las aguas que siguió vigente fue el dominial; sistema apropiado para un país como el nuestro, grande geográficamente y con condiciones áridas y semi-áridas en las tres cuartas partes de su territorio.

En 1871, al expedirse el primer *Código Civil*, se adoptó el sistema ribereño, debido a que se copió en cierto sentido, irreflexivamente, el

Código de Napoleón. Este código, que regía Francia, país de humedad, solamente intervenía en la regulación jurídica del agua interior en los casos relacionados con la navegación y con la generación de ciertos tipos de energía.

Se afirma pues, que la legislación así formulada fue irreflexiva, porque además de que resultaba inconveniente dadas las condiciones geográficas del país, introdujo regulaciones inaplicables en el medio, tales como la diferencia entre aguas flotables –que se utilizan para conducir cosas- y aguas navegables –que sirven para la transportación en barcos o buques-, siendo que en el territorio ni hay aguas flotables ni navegables, salvo en limitados cauces de corrientes o depósitos.

Después de la expedición del referido código, así como del de 1884, se emitieron diversas leyes que vinieron a regular algunos aspectos de las aguas, pero sin que en ninguna de ellas se precisara loa propiedad estatal de las aguas del subsuelo.

Así, se encuentran: la *Ley de Vías Generales de Comunicación* del 5 de junio de 1888, que sólo se refería a las aguas en cuanto a navegación y concesiones de energía; el Decreto para Concesiones de Agua en el Riego e Industrias del 6 de junio de 1894, que fue revalidado por las concesiones de los Estados para utilizar las aguas federales del 17 de diciembre de 1896.

Dentro de esta época, cabe mencionar también los *Códigos Sanitarios* de 1891 y 1894, la *Ley de Ocupación de Terrenos Baldíos* de 1894, la L*ey de Clasificación de los Bienes Inmuebles de la Federación* de 1892, los *Códigos* y *Leyes Mineras* de 1884, 1892 y 1909, y como ordenamiento más importante, con cierto orden y sistema, tanto en sus materias como en los órganos a quienes correspondía el manejo de las aguas, la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, de 23 de diciembre de 1910. En ninguno de estos cuerpos normativos se estableció la propiedad nacional de las aguas del subsuelo, inclusive en el último de ellos, en su artículo 1° enumeraba en siete fracciones las aguas consideradas de jurisdicción federal, sin que en ninguna de ellas aludiera a las subterráneas.

En este orden de ideas, cabe hacer referencia ahora a la siguiente etapa del régimen de aguas, representada por la expedición de la Constitución de 1917.

En la sesión celebrada el 25 de enero de 1917, se presentó para su discusión ante el Congreso Constituyente el proyecto relativo al artículo 27.

Resulta incuestionable que en la nueva Carta de 1917, se substituye en el concepto jurídico de la propiedad privada la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social, y así se establece que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", de tal suerte que de conformidad con el propio texto, la Nación puede en todo tiempo imponer a esta última modalidades, cuando el interés público así lo determine.

De esta forma, la Constitución reivindicó las aguas como propiedad originaria de la Nación, estableciendo un sistema mixto de regulación al consagrar los tres órdenes de propiedad de las aguas: El nacional, bajo la jurisdicción de la Federación, según el catálogo limitativo contenido en el propio precepto; el particular, referido a aquellas aguas que no excedan de los límites de un fundo o propiedad, y, el estatal, para las aguas que pasando de un fundo a otro dentro del territorio de un Estado, no se encuentran comprendidas en el catálogo de las nacionales.

Sin embargo, al enumerar en el párrafo quinto de su artículo 27, de manera limitativa, las aguas que son de la Nación no aludieron de manera alguna a las aguas del subsuelo, es más, ni siquiera se refirió a ellas expresamente. El texto del numeral de que se trata en la parte citada, tal y como fue aprobado por el Constituyente de 1916, era el siguiente:

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional;

las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya seas que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesan dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerara como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados"

En esas condiciones, las aguas del subsuelo se conservaron en el régimen legal de propiedad privada, lo que se corrobora con el tratamiento que a las mismas dio la legislación expedida bajo la vigencia del párrafo en cuestión tal y como se aprobó por el Congreso Constituyente de mérito.

En efecto, advertimos esencialmente dos leyes al respecto: la del 6 de agosto de 1929: *Ley de Aguas de Propiedad Nacional* y la de 30 de agosto de 1934: *Ley de Aguas de Propiedad Nacional*, en las cuales no se consideraron las aguas del subsuelo como propiedad nacional, sino por el contrario, la primera, en su artículo 11 establecía que:

"El dueño de cualquier terreno podrá alumbrar y apropiarse libremente por medios de pozos, galerías, etc., las aguas que existan debajo de la superficie de su finca, con tal que no perjudique aprovechamientos existentes, ni distraiga o aparte aguas de propiedad nacional o privada de su corriente natural. —Si con la ejecución y aprovechamiento de las obras de que antes se trata, se afectan aguas de propiedad nacional o privada, la Secretaría podrá suspender dichas obras o aprovechamientos".

Y la ley mencionada en su segundo término, en su artículo 14 preceptuaba en forma similar a la ley de 1929 que:

"El dueño de cualquier terreno podrá alumbrar y apropiarse libremente por medio de pozos, galerías, etc., las aguas que existan debajo de la superficie del mismo, con tal de que no se extraigan o aparten de las corrientes o depósitos naturales, aguas de propiedad nacional. —Si con la ejecución y aprovechamiento de las obras de que antes se trata, se afectan aguas de propiedad nacional, la Secretaría podrá impedir la ejecución de dichas obras o aprovechamientos".

Es decir, en los ordenamientos legales supra indicados, se consideraban las aguas del subsuelo de propiedad privada, y sólo en los casos en que con su aprovechamiento se afectaran aguas de propiedad nacional, podía intervenir el Estado sobre el particular.

El 29 de septiembre de 1943, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se presentó la iniciativa presidencial de reforma al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que se aprobó sin discusión por unanimidad de 92 votos en sesión de 15 de octubre siguiente. Una vez turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, fue aprobada sin discusión por unanimidad de votos en sesión ordinaria celebrara el 10 de noviembre de 1943. Finalmente, en sesión de esta última Cámara, de 26 de diciembre de 1944, se hizo el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiuno de abril de mil novecientos cuarenta y cinco.

El párrafo de que se viene hablando, tal y como aparece después de la reforma antes mencionada es del tenor literal siguiente:

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una Entidad Federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o

esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

En lo conducente, cabe enfatizar que por virtud de la reforma referida, se adicionó el precepto en cuanto a las aguas del subsuelo, haciéndose referencia, ahora sí y a diferencia del texto original, de manera expresa a las mismas en el sentido de que, pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse libremente por el dueño del terreno, pero sin establecer que son propiedad de la Nación, y, sólo previendo la posibilidad de intervención del Estado exclusivamente cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos. En este sentido la modificación se apegó al tratamiento que a dichas aguas había dado la legislación secundaria antes de la reforma, especialmente en las leyes del 6 de agosto de 1929 y 30 de agosto de 1934.

Debe aclararse que el texto constitucional ha permanecido incólume hasta la fecha en lo relativo al régimen de las aguas del subsuelo, ya que el párrafo quinto del artículo 27, relativo al tema, sólo sufrió una reforma, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de enero de 1960, por la que únicamente se agregó a la relación de aguas de propiedad nacional, las aguas marítimas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Por cuanto a la legislación ordinaria expedida después de la reforma de que se viene hablando, encontramos dos leyes que específicamente vinieron a reglamentar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, denominadas, ambas, *Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo,* una publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de enero de 1948, y otra en el propio diario del 31 de diciembre de 1956.

En estos dos ordenamientos se alude al régimen legal de propiedad privada de las aguas del subsuelo, ya que, en el primero en sus artículos 1° y 2°, y en el segundo, en sus artículos 2° y 3°, de idéntico contenido, se determinaba que, era libre el alumbramiento y apropiación por los dueños de la superficie, de las aguas del subsuelo, excepto cuando dicho alumbramiento afectara el interés público o a los aprovechamientos existentes, y, que en estos casos de excepción, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (dependencia que se creó en el año de 1947 para desaparecer precisamente en 1976 por su fusión a la Secretaría de Agricultura) podía reglamentar su extracción y aprovechamiento y establecer zonas vedadas a su alumbramiento, como si se tratara de aguas de propiedad nacional.

Estas dos leyes constituyen así, la interpretación dada por el propio legislador, en relación con el mandato de la reforma de 1945, en el sentido de que las aguas del subsuelo solamente se incorporan al régimen jurídico de la Nación, cuando hay una reglamentación sobre el particular o decreto de veda por exigencia del interés público, o por la afectación de otros aprovechamientos; pues fuera de esos casos son de propiedad privada. Tan es así que en esos ordenamientos no se hablaba de concesiones de aguas del subsuelo, sino únicamente de permisos cuando se trataba de aguas vedadas o reglamentadas.

Así llegamos en este proceso histórico a la Ley Federal de Aguas, cuyo ordenamiento se motivó por iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez al Congreso de la Unión, siendo Cámara de origen la de Senadores y revisora la de Diputados, y que entró en vigencia en enero de 1972.

Es importante destacar, que dicha iniciativa presidencial, no aludía a la propiedad nacional de las aguas del subsuelo, sino que insistía

sobre la misma temática y el mismo orden histórico de la evolución de este recurso natural, desde el siglo pasado hasta nuestros días.

Sobre el particular, es interesante destacar que, en la época de su discusión, compareció al Senado el Secretario de Recursos Hidráulicos para informar sobre esta ley y su discusión, y, en la sesión relativa un legislador le preguntó lo siguiente: "Señor Secretario, el artículo 27 de nuestra Constitución señala que las aguas del subsuelo, pueden ser libremente alumbradas y apropiarse por el dueño del terreno, y que cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional; hemos recogido algunas opiniones en el sentido de que aún las aguas del subsuelo deben pasar a formar parte del patrimonio nacional y varios Senadores estamos de acuerdo con este criterio, porque consideramos de vital importancia para el país el estricto control de las aguas del subsuelo; sabemos que para lograr un cambio en el régimen jurídico de las aguas del subsuelo, se debe reformar el artículo 27 de nuestra Constitución, lo cual en relación con la iniciativa que comentamos, retrasaría la vigencia de esta importante y necesaria *Ley Federal de Aguas*. Los señores Senadores consideramos de mucha valía conocer su criterio al respecto". A lo anterior, contestó el Secretario de Recursos Hidráulicos: "Señor Senador consideramos que el Constituyente seguramente no tuvo los suficientes elementos técnicos en esa época para darle la importancia que realmente tienen las aguas subterráneas; tal vez por eso el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución, habla del libre alumbramiento de las aguas, sin embargo, a través del tiempo y en virtud de los estudios que se han hecho del mismo, las aguas subterráneas son muy importantes…" El presidente del Senado contestó a la intervención del funcionario aludido lo siguiente: "Señor secretario, es bueno que la inquietud del Senado de la República manifiesta a través de esa pregunta encuentre eco y coincida en opinión sobre el aspecto fundamental de la reforma constitucional para el afloramiento de las aguas del subsuelo en las zonas no vedadas".

Se observa por tanto que veintisiete años después de aprobada la reforma constitucional relativa al libre alumbramiento y apropiación

de las aguas del subsuelo, el Senado de la República sostenía que era necesario reformar la Carta Magna, para que las aguas referidas pudieran ser propiedad de la Nación, lo cual resultaba coincidente con la opinión de las propias autoridades administrativas en materia de aguas.

No obstante, en forma inexplicable, desorbitando al texto constitucional, se introdujo al contenido de dicha ley, durante el proceso legislativo de su aprobación, una fracción XI en su artículo 5°, en la que dispuso que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación.

Finalmente, en relación con esta evolución legislativa en materia de aguas, en el mismo sentido que la ley de 1972, a la cual vino a derogar, la *Ley de Aguas Nacionales* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de diciembre de 1992, en su artículo 16, de manera general establece, que son aguas nacionales las que se enuncian en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, y, en su artículo 18, específicamente contiene la expresión: "Las aguas nacionales del subsuelo".

Al respecto, se estima que también este cuerpo normativo excede al texto constitucional, pues imprime en forma expresa a las aguas del subsuelo el carácter de nacionales, no obstante que el texto del precepto de la Ley Suprema se deriva el régimen legal de propiedad privada de dichas aguas, en los términos que se han venido explicando.

Por otra parte, en la ejecutoria que suscita este voto particular, se citan dos tesis en las que el Tribunal Pleno sostiene que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación.

En este aspecto, es importante señalar, que la Suprema Corte de Justicia, a pesar de que se trata de la misma disposición sin cambio alguno, ha adoptado dos posturas contrarias en la interpretación del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en lo relativo a las aguas del subsuelo.

Ciertamente, el 17 de julio de 1973, encontrándose en vigor la Ley Federal de Aguas de 1972, en la que como ya se dejó asentado con antelación, se consideraban de propiedad nacional las aguas del subsuelo, el Tribunal Pleno al resolver por unanimidad de 16 votos, el amparo en revisión 6236/55, promovido por "La Perfeccionada, sociedad

anónima", e invocando como precedente el diverso amparo en revisión 4/55, promovido por Wyeth Vales, sociedad anónima, aprobado por unanimidad de 18 votos en sesión celebrada el 16 de febrero de 1971, sostuvo que el Congreso de la Unión, puede, como legislador para el Distrito Federal, imponer impuestos al aprovechamiento de las aguas del subsuelo, pronunciándose en que estas aguas eran de propiedad privada y no nacionales.

Al respecto se emitió la tesis publicada en las páginas 395 a 397 del Informe de Labores correspondiente al año de 1973, Primera Parte, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Pozos artesianos. El agua del subsuelo no es recurso natural delos señalados en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, por lo que el artículo 535 de la ley de hacienda del departamento del distrito federal no contraviene la fracción xxix, párrafo segundo, del artículo 73 de la Constitución federal ni invade la esfera federal.- El párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Federal de la República establece para la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales que en el mismo se mencionan y que dice: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesita trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materia susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional". En este precepto se va determinando en cada materia lo que se entiende por recursos naturales y no incluye el agua del subsuelo ni tampoco su inclusión puede derivarse del contenido de dicho precepto; lo cual induce a la

afirmación de que el agua del subsuelo no es recurso natural. El quinto párrafo del referido precepto constitucional establece la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales, las de las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen con al mar, la de los lagos interiores, etc., y precisa que: "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y expropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de la propiedad nacional". Señalando el contenido de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional y determinando que las aguas del subsuelo, entendiendo por ellas que se alumbran en los predios de propiedad particular, no figuran entre los recursos naturales específicamente mencionados en el párrafo cuarto de dicho precepto constitucional, es evidente que las cuotas fijadas en el artículo 535 de la *Ley de Hacienda del Distrito Federal*, no corresponden a la categoría de contribuciones a que se refiere la fracción XXIX, párrafo segundo del artículo 73 de la Constitución Federal de la República, y consecuentemente el impuesto contenido en el citado artículo 535 no contraviene a la citada disposición constitucional ni tampoco invade la esfera del Poder Federal."

Este criterio fue recogido en otras ejecutorias que informan la tesis de jurisprudencia publicada en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Primera Parte, Núm. 152, páginas 260 a 261, que refleja en su contenido la primera postura del Tribunal Pleno a que se ha hecho referencia con antelación. El texto de esta tesis es del tenor literal siguiente:

"Pozos artesianos, la extracción de agua del subsuelo que se hace por medio de los, es causa principal del hundimiento de la ciudad de México. Constitucionalidad del artículo 535 de la ley de hacienda del distrito federal. El Congreso de la Unión, conforme a las facultades que le confiere la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal de la República, puede y debe legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y señalar las tarifas e impuestos que se causen por el aprovechamiento

de las aguas del subsuelo por medio de pozos artesianos, como medida urgente para proteger el interés público que el párrafo 5° del artículo 27 constitucional señala como limitación al alumbramiento de las aguas del subsuelo. En el Distrito Federal se comprueba técnicamente que la extracción del agua del subsuelo, que se hace por medio de pozos artesianos, constituye la causa principal del hundimiento de la ciudad, y en consecuencia se satisface el presupuesto constitucional que se ha dejado mencionado en líneas arriba para que se reglamente la extracción de dichas aguas mediante leyes adecuadas que pueden inclusive comprender el establecimiento de gravámenes adecuados, entre los cuales pueden contarse las tarifas que señala el artículo 535 de la *Ley de Hacienda del Distrito Federal* y la *Ley de Ingresos* para dicho Departamento, para el ejercicio fiscal de 1954, expedidas por el Congreso de la Unión, este último en uso de la facultad que le confiere la fracción VII del artículo 27 constitucional para establecer las contribuciones necesarias para los gastos públicos , contribución que como se ha visto no corresponde a la Federación".

En esa tesitura, el criterio sostenido en esa época por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se viene a sumar al proceso histórico de interpretación en torno al régimen legal de propiedad privada de las aguas del subsuelo.

Empero, en una segunda corriente interpretativa, el Tribunal Pleno, emitió la tesis de jurisprudencia publicada en el propio Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* en el que se publica la tesis supra transcrita, Primera Parte, bajo el número 7 a fojas 11 y 12 en la cual modificó su postura en los siguientes términos:

"AGUAS DEL SUBSUELO. SON PROPIEDAD DE LA NACIÓN. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 1°, 5°, 7° Y 9° DE LA LEY FEDERAL DE AGUAS. Es inexacto que el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal establezca que las aguas del subsuelo sean propiedad privada, ya que lo contrario se deduce del contenido de la exposición de motivos de la reforma al referido párrafo del 26 de diciembre de 1944, la que en lo conducente dice: "…Las facultades del poder público fijadas en la Constitución, a medida que se desenvuelve la vida económica del país, exigen establecer

nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa el artículo 27 constitucional, son originariamente propiedad de la Nación. El objeto de esa ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales…La utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganado, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclaman que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento…Por las razones anteriores es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas subterráneas abarcando, en el propio precepto, las bases legales que mejoren la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos del país". De lo anterior deriva que son constitucionales los artículos 1°, 5°, 7° y 9° de la Ley Federal de Aguas en cuanto establecen que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, pues no fue otra sino esa la finalidad de la reforma al citado precepto constitucional".

Esta tesis, así como la que se cita en la ejecutoria de la que deriva el presente voto particular, publicada con el número 10 en el Informe de Labores del año de 1988, Primera Parte, Volumen II, páginas 809 a 811, con la voz "AGUAS DEL SUBSUELO SON PROPIEDAD NACIONAL", la que ha quedado transcrita en el punto I, inciso B), de esta exposición, apoyan sus conclusiones en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la reforma introducida al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, por la que se adicionó el texto relativo lo referente al libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo.

Sin embargo, resulta importante poner de relieve, que dicha exposición de motivos se encuentra, en ambas tesis, transcrita de manera parcial, ya que en ellas se omite recoger la parte en que se reconoce la propiedad privada de las aguas del subsuelo.

En efecto, en su texto completo, dice la proposición sexta de la iniciativa precisada: "Que la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganados, usos industriales o para el cultivo agrícola,

reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento, sin menoscabar la iniciativa privada y aceptando como norma general que el dueño de un predio puede alumbrar y apropiarse libremente de las aguas subterráneas en su propio terreno, salvo en los casos en que medie el interés público…"

Como se puede advertir, estas afirmaciones coinciden con la expresión literal de la reforma practicada al precepto de que se trata, en el sentido de que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pudiendo el Ejecutivo Federal, cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, reglamentar su extracción y aún establecer zonas vedadas, lo que denota, como se ha venido sosteniendo, que la Carta Magna previene para este tipo de aguas el régimen de propiedad privada.

Así, resulta evidente que no es admisible recurrir a la exposición de motivos de referencia, para sostener que las aguas del subsuelo son propiedad nacional, pues es manifiesta la contradicción en que incurre ésta al referir por un lado la propiedad privada y por otro la propiedad nacional de dichas aguas.

Por último, ni en una interpretación estrictamente letrística del párrafo quinto del artículo 27 constitucional puede sostenerse que se prevenga la propiedad nacional de las aguas del subsuelo.

Efectivamente, es cierto que el precepto en cuestión en su redacción presenta las expresiones literales "al igual que para las demás de propiedad nacional" y "apropiarse por el dueño del terreno", que en la opinión mayoritaria sirven de apoyo para la conclusión de que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, pues por un lado se alude a una equiparación de éstas con las demás consideradas bajo ese régimen, y por otro se señala que el dueño del terreno podrá apropiárselas, estos es, adueñarse de algo que antes no formaba parte de su patrimonio.

Sin embargo, esta interpretación es inaceptable, ya que, por una parte no puede atenderse a una sola expresión para dar el sentido a una norma en su contexto general, que además riñe con sus antecedentes, y,

por otra parte, es evidente que al encontrarse las aguas subterráneas en las entrañas de la tierra, para poder poseerlas hay que extraerlas, pues no puede tenerse ni apropiarse algo que necesita obras para poderlo aflorar, por lo que no puede darse a la expresión relativa el alcance pretendido.

En esta misma línea de pensamiento cabe advertir que, si se atiende a una interpretación meramente letrística del artículo 27 constitucional, particularmente de la primera parte de su párrafo primero, el resto de su texto sería ocioso y hasta contradictorio.

Efectivamente, en la parte antes precisada, el precepto de que se viene hablando dispone literalmente que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación."

Si adoptamos esta clase de interpretación, nos conduciría a la contradicción del numeral en tanto que por un lado consagra la propiedad nacional de todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio y por otro previene que el Estado podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. ¿Cuál sería el objeto de que en su redacción se aluda a la propiedad nacional sobre diversos recursos naturales, si en su primera parte establece la propiedad estatal en términos generales?

Este párrafo que introdujo Pastor Rouaix en la redacción del artículo 27, y que fue el único que no se discutió en el Constituyente de 1916, ha provocado muchísimos problemas de interpretación que han generado un importante debate doctrinal y jurisprudencial. Existen diversas posturas al respecto.

Una tendencia interpretativa ha considerado que la Nación mexicana, al independizarse de España se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona Española, y que le fueron concedidos a ésta por la Bula Inter Costera de Alejandro VI, en 1443, emitida con motivo del descubrimiento de América, para resolver los conflictos que se suscitaron entre Portugal y España, y por la que se dividió el mundo de los descubrimientos marítimos entre las dos potencias, pasando a ser de la Corona y de los monarcas españoles las

tierras y aguas que sobre el particular se fijaban o señalaban en el decreto papal.

Otra postura ha estimado, que la propiedad originaria de la Nación se traduce en la pertenencia del territorio nacional al Estado como una entidad, de tal suerte que se define como un elemento consubstancial e inseparable de ésta.

En otra tesitura, se equipará la propiedad originaria al dominio eminente que reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Esta posición se ha venido a matizar por una buena parte de la doctrina que considera este dominio eminente como un derecho nuevo, especial, más concreto y real que puede desplazar a la propiedad privada transformando en dominiales los bienes de las particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación; de ahí el derecho del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su facultad de expropiarla por causa de utilidad pública.

Así pues, es imprescindible, como ya se ha aclarado con antelación, acudir a las fuentes que en lo formal alimentan la Constitución para determinar el sentido y alcance de sus normas, y que son la historia, la economía, la sociología y la política.

De esta forma, se advierte que el artículo 27 de la Constitución General de la República consagra en lo general la propiedad originaria de la Nación sobre todas las aguas y tierras comprendidas en el territorio nacional, traducida en un dominio eminente que genera un derecho especialísimo al Estado, de tal suerte que puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicten interés público e inclusive desplazar la propiedad privada regresando a la Nación como propietaria original los bienes particulares a través de la expropiación por causa de utilidad pública.

Y en lo particular establece un orden mixto de propiedad: la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social.

Respecto de la propiedad pública, en sus párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo, encontramos referencias expresas. Así, entendemos que el patrimonio estatal se forma por el conjunto de bienes y derechos de

los que es titular y quedan sujetos a diferentes jurisdicciones: bienes de la federación; bienes de las entidades federativas; bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

En relación con las aguas, como se ha venido explicando, se encuentran reguladas expresamente en el párrafo quinto en el que de una manera limitativa establece un catálogo de las aguas que son propiedad de la Nación, en el que no incluye las aguas del subsuelo, sino por el contrario en forma expresa dispone su libre alumbramiento y apropiación por parte del dueño de terreno.

Es decir, al determinar la ley Suprema, el libre alumbramiento de las aguas subterráneas y aclarar que en este supuesto pasan a ser propiedad del dueño del terreno, renuncia a su dominio por parte de la Nación, exactamente igual que en el caso de la apropiación del terreno por los particulares: Si la Federación tuviera la facultad de gravar en forma exclusiva las aguas del subsuelo, no habría razón alguna para que no la tuviera respecto de las tierras propiedad de los particulares pues en ambos casos se trata de una propiedad originaria sobre bienes, que le corresponde conforme al artículo en cuestión.

Sin embargo, el artículo 73, fracción XXIX, constitucional que faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para establecer contribuciones en relación con determinadas materias, no se refiere a esta clase de bienes sino a aquellos sobre los cuales tiene la Nación un dominio útil, por disposición expresa de la propia Carta en los párrafos cuarto y quinto de su artículo 27.

III.- CONCLUSIÓN

De conformidad con la redacción actual del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, la interpretación dada por el legislador en el decurso de la historia normativa sobre el particular, y la interpretación inveteradamente sustentada por las autoridades administrativas en la

materia, las aguas del subsuelo son de propiedad particular y solamente entran al régimen jurídico de la Nación, cuando hay una reglamentación o decreto de veda expedidos por el Ejecutivo Federal por exigencia del interés público o cuando se afecten otros aprovechamientos.

En esta tesitura, no puede sostenerse válidamente que, en términos de las fracciones VII y XXIX, del artículo 73 constitucional, la facultad de imponer gravámenes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas indicadas competa exclusivamente a la Federación.

Cabe advertir, que la aseveración precedente no implica de manera alguna que en el presente voto se sostenga que las aguas del subsuelo no deban ser propiedad de la Nación, pero en un régimen jurídico que constitucional y legalmente así lo establezca de manera clara y categórica. Lo que se afirma al respecto es una distinción entre el deber ser y el ser, pues una cosa es la motivación que podría justificar la reivindicación de la Nación respecto de este importante recurso natural y otra, es que la Constitución así lo establezca.

En este sentido, no debe perderse de vista que nuestra función como jueces es solamente decir o determinar el derecho controvertido y no crearlo, lo que sólo resulta propio de la función legislativa más no de la jurisdiccional. En nuestra labor de intérpretes no podemos ni debemos ir más allá del contenido de la norma constitucional y ni aún animados por los mejores propósitos debemos acudir a argumentaciones varias para tratar de sostener que la Constitución dice lo que no dice.

Consecuentemente, el suscrito se pronuncia en contra del fallo mayoritario, así como por la negativa del amparo a la quejosa en relación con la *Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.*

ESTA FOJA CORRESPONDE AL VOTO PARTICULAR EMITIDO POR EL MINISTRO JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS EN RELACIÓN CON EL AMPARO EN REVISIÓN 4412/90.

Ministro José Trinidad Lanz Cárdenas

XIII. VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA

Octubre 8 de 1993

VOTO PARTICULAR RELATIVO AL AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 781/89 PROMOVIDO POR MARTHA ELENA SANTOYO SÁNCHEZ, RESUELTO EN LA SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE DÍA DOCE DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES, POR MAYORÍA DE QUINCE VOTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS CARLOS DE SILVA NAVA, IGNACIO MAGAÑA CÁRDENAS, FELIPE LÓPEZ CONTRERAS, LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO, VICTORIA ADATO GREEN DE IBARRA, SAMUEL ALBA LEYVA, IGNACIO CAL Y MAYOR, CLEMENTINA GIL DE LESTER, ATANASIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ, JOSÉ MANUEL VILLAGORDOA LOZANO, FAUSTA MORENO FLORES DE CORONA, CARLOS GARCÍA VÁZQUEZ, MARIANO AZUELA GÜITRÓN, JUAN DIAZ ROMERO, SERGIO HUGO CHAPITAL GUTIÉRREZ Y COMO PRESIDENTE EL SEÑOR MINISTRO ULISES SCHMILL ORDOÑEZ, EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS.

I.- MATERIA DEL VOTO PARTICULAR

En su demanda de garantías, Martha Elena Santoyo Sánchez reclamó, entre otros actos, del Congreso del Estado de Sinaloa, el decreto número ciento veintiséis expedido el veintinueve de enero de mil novecientos treinta y siete, que contiene la *Ley de Expropiación del Estado de Sinaloa*.

Como primer acto de aplicación de tal ordenamiento reclamó del Presidente Municipal de Cosalá, Estado de Sinaloa, por autorización de ese Ayuntamiento Municipal, el decreto de fecha seis de septiembre de mil novecientos ochenta y ocho, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, del día siguiente, por el cual se declaró expropiada una casa habitación de la propiedad de la quejosa, así como la inminente

ejecución de dicho decreto, tendiente a privarla de la posesión y uso del referido inmueble.

En lo que es la materia de este voto, el criterio de la mayoría estima que no procede examinar la constitucionalidad de la *Ley de Expropiación del Estado de Sinaloa*, pues el quejoso no expresó conceptos de violación sobre el particular.

II.- OPINIÓN DISIDENTE

El suscrito se aparta de los razonamientos en que se apoyó el parecer mayoritario para fundar la negativa del amparo a Martha Elena Santoyo Sánchez contra los actos que reclamó del Congreso, Gobernador y Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa, consistentes en la expedición, promulgación y refrendo de la *Ley de Expropiación de dicha Entidad Federativa.*

El criterio de la mayoría parte del supuesto de que en el tercer concepto de violación no se plantea por la quejosa la cuestión relativa a si conforme al artículo 27, fracción VI, constitucional, la legislatura responsable podía facultar al Ayuntamiento Municipal de Cosalá, Estado de Sinaloa, a decretar la expropiación de un bien particular por causa de utilidad pública.

El concepto motivo de análisis dice textualmente: "Además de lo señalado en el párrafo precedente, debemos considerar que el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, que quedó transcrito en el concepto anterior, señala que las leyes de la Federación y las de los Estados determinarán los casos de utilidad pública y no menciona las leyes municipales, por lo que en principio podemos concluir que la ley reclamada es del ámbito estatal y que constitucionalmente no deben existir leyes municipales de expropiación según el mencionado artículo 27 de nuestra Magna Ley"

En opinión del suscrito, si bien es verdad que el referido concepto de violación no se expone con el suficiente desarrollo técnico con que debió expresarse, también lo es que no deja lugar a dudas sobre

la existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de la ley reclamada, desde el momento en que se manifiesta que el artículo 27, fracción VI, constitucional, no previene la existencia de leyes municipales de expropiación, afirmación que indudablemente significa un ataque de inconstitucionalidad del ordenamiento cuestionado, precisamente por tal concepto.

Luego entonces, resulta que, aun advirtiendo la falta de desarrollo y laconismo con que se expresa este motivo de inconformidad, lo cierto es que, en efecto, se plantea un problema de inconstitucionalidad específica de la ley reclamada, circunstancia que vincula al Tribunal Pleno al estudio de esta cuestión.

Sentada esta premisa, el suscrito estima que debió concederse el amparo porque el artículo 1° de la *Ley de Expropiación del Estado de Sonora* es violatorio del artículo 27, fracción VI, de la Constitución General de la República, en orden a las consideraciones que enseguida se exponen.

En el ámbito constitucional mexicano, la expropiación es un acto de soberanía apoyado fundamentalmente en la doctrina del dominio eminente.

No se cuestionan otras corrientes de pensamiento que en diversas latitudes se han formulado a este respecto ni se desconoce que incluso se haya sostenido por algunos sectores de la doctrina, que el principio del derecho eminente se encuentra aparentemente superado. Lo que sí cabe es que el análisis de la cuestión que se propone debe sustentarse en el derecho constitucional positivo mexicano y no desde el punto de vista de otras doctrinas en los ordenamientos occidentales, por no mencionar a los sistemas jurídicos orientales.

Nuestro ordenamiento constitucional recogió la "doctrina española", que postula el dominio eminente, desde la Constitución de Cádiz de 1812 y orientó los debates del Constituyente de Querétaro de 1917, en lo relativo al primer párrafo del artículo 27 constitucional referente a la propiedad originaria, a la que aluden los constituyentes como "dominio eminente" y es en función de esta noción como se legisla primero, a nivel constitucional y después en leyes secundarias o leyes de expropiación.

De aquí entonces que resulte sólo de interés marginal la discusión en torno a otras doctrinas del derecho administrativo extranjero, particularmente el francés, en el cual se permite expropiar no solamente a los ayuntamientos municipales, sino a los establecimientos en *regie* y a otras instituciones, conforme a principios doctrinales que han acogido algunos juristas americanos, principalmente de la Argentina.

Consecuentemente con lo anterior, se cuestiona si una ley local puede, sin violar la Constitución General de la República, facultar a un Ayuntamiento Municipal para decretar por sí, una expropiación. El planteamiento consecuentemente es la determinación de si conforme al sistema federativo, los Municipios pueden ejercer en términos de la Ley respectiva, la potestad expropiatoria que las Constituciones locales en su gran mayoría, con solo dos excepciones: Sinaloa y Puebla, en concordancia con la fracción VI del artículo 27 constitucional, confieren a los Gobernadores, en tanto autoridades administrativas de los Estados para decretar la ocupación de la propiedad privada.

Primero, de manera sucinta, el análisis del tema propuesto puede hacerse desde las siguientes premisas: a) la naturaleza institucional del Municipio; b) su aptitud legal para aplicar por sí y ante sí, la ley estatal de expropiación; c) las facultades del legislador para transferir a los municipios la facultad de aplicar la ley.

Veamos el análisis de la primera.

La institución municipal es una persona de derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y determinados intereses y que depende siempre en mayor o menor medida, de una entidad pública superior: el Estado Nacional o el Provincial; se considera que frente a los conceptos de independencia y autonomía referidos al Estado federal y a los Estados miembros, el Municipio tiene la característica de su autarquía, es decir, de autoadministración de sus intereses conforme a reglas jurídicas generales, pero que le vienen impuestas desde los ordenamientos superiores: en nuestro país, los de los Estados federados. Luego entonces, el Municipio carece de independencia y autonomía internas y aunque resulta autoridad administrativa en la órbita de sus

atribuciones, ello es debido únicamente a los ordenamientos que se las otorgan y fundan su organización y funcionamiento, ordenamientos que derivan directamente de los mandatos legales locales.

En el derecho constitucional positivo, la Nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, por lo que es únicamente el ordenamiento fundamental la única fuente de la propiedad privada, la cual, por la vía de la expropiación, se subordina a las finalidades sociales de la organización estatal.

En el sistema federativo, los Estados miembros son asimismo los propietarios originarios de las tierras y aguas comprendidas en sus circunscripciones territoriales y por lo tanto competentes para legislar en materia de expropiación de tales bienes y decretar su ocupación en cada caso.

Ahora bien, los municipios como entidades administrativas autárquicas no son titulares originarios de los bienes comprendidos en sus territorios, por lo cual no podrían ejercer una facultad de expropiación sobre los mismos, pues carecerían de título jurídico para hacer ingresar a su dominio bienes sobre los cuales carecen de propiedad originaria.

No debe olvidarse que este párrafo del artículo 27, relativo a la propiedad originaria, que fue incluido en el Constituyente de Querétaro, no existía en las constituciones anteriores y que fue bajo un dictamen de Pastor Rouaix y de algunos otros ilustres constitucionalistas, que se aceptó y que ha sido interpretado, como dominio eminente, inclusive por esta propia Suprema Corte, para distinguirlo del dominio útil y del dominio directo. Ahora bien, según la interpretación histórica, el dominio eminente correspondió a los Estados y cuando éstos se federaron a la Nación mexicana, como se advierte de la interpretación del Tratado celebrado con la Reina de España en el año de mil ochocientos veintinueve, fundamentando el concepto de la propiedad originaria. Históricamente los municipios nunca tuvieron la propiedad originaria; son entidades descentralizadas por territorio y por gobierno tal como se les califica ahora, pero no han sido titulares de la propiedad originaria

y ésta, o dominio eminente, es la razón constitucional que en el derecho positivo mexicano justifica la expropiación. Es así como se desprende de nuestra historia, como se advierte en todas nuestras Constituciones y se desprende de los debates que han existido sobre el particular. Es así que el principio que justifica el derecho de expropiación en nuestro régimen jurídico y constitucional está en el dominio eminente. Es verdad que existen otras doctrinas; de la reciprocidad, de la compensación, de los fines del Estado, etcétera, que analizan los diversos tratadistas; empero, para nuestro sistema jurídico, lo que importa no es lo que digan los teóricos de Argentina o de Francia, sino lo que dice la Constitución Mexicana.

Conforme con lo anterior, las premisas enunciadas caben sustentarse en lo siguiente:

Primer argumento: el municipio no tiene titularidad originaria de sus bienes para sostener derecho de expropiación.

Segundo: atendiendo a los caracteres de generalidad y abstracción propios de la ley local, la calificación de las causas de utilidad pública para efectos expropiatorios en tanto normas jurídicas generales, no se refiere nunca a casos particulares, de manera que el acto de aplicación de la ley deberá llevarse a cabo precisamente con la limitación de la generalidad de la ley expropiatoria en relación con la unidad de la Entidad Federativa de todo Estado de que se trate, no en función exclusiva de un municipio sino de la satisfacción de los intereses generales de aquélla, de la entidad estatal, y no de cada uno de los municipios, aun cuando por su propia naturaleza la aplicación de la ley extinga singularmente la propiedad privada de un bien ubicado en el territorio de uno o varios municipios. Luego entonces, admitir que un municipio tenga facultad para expropiar sería tanto como aceptar que la causa de expropiación invocada por él resultaría de una valoración de las causas de utilidad pública concerniente privativamente a dicho municipio, con la exclusión consecuente de las facultades que a este respecto concede la Constitución a los gobernadores, estableciéndose así un proceso, de "feudalización" incompatible con la unidad del sistema de la organización federal.

Tercero: dentro del conjunto de potestades públicas de que son titulares los gobernadores locales, figura decretar conforme a la ley la ocupación administrativa de la propiedad privada mediante el procedimiento de expropiación. Debe tenerse presente al respecto, que una potestad pública es por definición irrenunciable y de ejercicio obligatorio, así como que los casos de excepción deben estar expresamente ´revistos en el ordenamiento que las confiere por la vía de delegación, como sucede en otros países. En varias constituciones locales de Argentina se delegan a los municipios, ´pero cabe señalar que la Constitución de Argentina así lo permite de manera expresa: Al respecto, es de señalarse que ya hubo una discusión en este Pleno hace algún tiempo sobre si el municipio es un poder o no lo es, debate enjundioso en el que afirmé que la única Constitución de América que sostiene que el municipio es un poder es la Argentina. La Constitución mexicana no le da esa connotación y si bien se reformó el artículo 115 dándole fortaleza al municipio, dos años después se modificó el 116 y en la reforma de esta disposición no se dijo que en los Estados de la República había cuatro poderes; se dijo que no había más que tres. Sin embargo, en virtud de que el texto del artículo 27 constitucional en su fracción VI habla de la autoridad administrativa, es necesario concluir que no se refirió a cualquier autoridad, sino a la autoridad administrativa que en el contexto constitucionales el gobernador del Estado, pues las facultades de los ayuntamientos se ordenan en el diverso artículo 115 de la propia Constitución y allí no se le da ningún significado de propiedad originaria ni de facultades expropiatorias de origen, y no aparece así en ninguna de las etapas de su historia ni en las reformas que ha sufrido el artículo 115. De admitirse el extremo opuesto, es decir, sin la interpretación que se diera al concepto de autoridad administrativa resultara en el sentido de que el Constituyente faculta al legislador para permitir a cualquier autoridad administrativa el ejercicio de la facultad expropiatoria, se llegaría al extremo inadmisible de que un jefe de oficina tendría tal atribución.

Al hablar de autoridad administrativa debe advertirse que históricamente hubo épocas en donde no era suficiente la intervención del gobernador, ni, en la época centralista, de los jefes de departamento,

sino tenía que concurrir la autoridad judicial, lo cual luego se suprimió. La expresión de autoridad administrativa surge en el Constituyente del 17 y está dictaminada sin debate en el Congreso. El dictamen firmado por la Comisión Constitucional agregó la expresión que tenía la Constitución en 1857 que decía "la ley establecerá la autoridad que debe decretar la expropiación" y según las razones que dio la Comisión dictaminadora en el Congreso de Querétaro, siendo dominio eminente, debe ser, por tratarse de propiedad originaria, facultad del titular del gobierno federal, presidente de la República, o titular de cada Entidad Federativa, gobernador del Estado, pero de ninguna manera se refirió a los ayuntamientos y a los presidentes municipales. De aceptarse lo contrario, el legislador podría entonces facultar a cualquier autoridad administrativa para el efecto de decretar la ocupación de la propiedad privada, lo que resultaría opuesto al mencionado precepto constitucional.

Por lo demás, es de reiterarse que el texto constitucional se refiere a la autoridad administrativa en singular, del Estado federal o de las entidades federativas, y en este sentido no puede considerarse que los Ayuntamientos o sus órganos ejecutivos o Presidentes Municipales sean autoridades administrativas del Estado para esos efectos, ya que su esfera de competencia se delimita por el ámbito territorial más las leyes estatales.

En relación con este tema, existe un detalle singular que ilustra a la historia del país en muchas otras cosas. La Constitución de 1824 solamente facultaba para expropiar al presidente de la República y a la Federación y fue en la Constitución Centralista de 1836, repetido en el 40 y en el 42, cuando se atribuyó a los gobernadores y a los jefes de departamento. Así, la Constitución Centralista descentraliza la centralización que hacía la gran Constitución Federal de 1824 exclusivamente en favor del presidente de la Nación.

El dictamen de los constituyentes de mil novecientos diecisiete fundó así la expropiación en el dominio eminente y éste, dentro de la Federación, le corresponde primero a los Estados y después a la primera: *fodeus* es pacto y es consecuencia de un pacto celebrado entre los Estados para constituirse en Federación.

En este sentido se acepta la autorizada opinión del maestro Tena Ramírez cuando dice que independientemente de que se hubiera discutido el origen de nuestro federalismo, fue confirmado luego por los Constituyentes sucesivos de esta Nación y que la doctrina del dominio eminente es considerada en su evolución histórica aún por los tratadistas que no la comparten, doctrina que por más de doscientos años fue la tesis que prevaleció en los sistemas nacionales e internacionales. Se admite también la opinión de este ilustre constitucionalista en el sentido de que en el régimen federativo los Estados cedieron el dominio eminente a la Federación en algunos aspectos, y que la propia Constitución de 1917 les devolvió lo que la Constitución de 1824 les había negado.

En ninguno de los precedentes de la obra *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, donde constan todos los antecedentes del artículo 27 constitucional se habla del municipio como autoridad expropiatoria.

Por otra parte, por la expropiación el particular devuelve al Estado, con fundamento en la Constitución, algo que es necesario para un fin de orden colectivo. No es la ocasión de invocar todas y cada una de las doctrinas que apoyan tal medida, analizadas de manera exhaustiva en el tratado del autor argentino Fernando Legón, intitulado "Tratado Integral de la Expropiación Pública", que llega a analizar hasta siete y ocho doctrinas diferentes. Por eso se enfatizó desde el inicio, que sólo debíamos razonar en torno a nuestra Constitución, acudir al mandato de nuestra norma fundamental, sin acudir a argumentos doctrinales de otra índole, que tal vez podían justificarse en un estudio de orden académico, pero no en una resolución de un caso concreto, que sólo puede y debe ser enfocada donde la óptica de nuestro derecho positivo.

Se reitera que constitucionalmente, en este País, no existe expropiación por la autoridad municipal, porque de manera congruente con el principio del dominio eminente que, aunque doctrinalmente pudiera ser cuestionado y hasta negado, ese es precisamente el mandato de nuestra norma constitucional, y no resulta lícito trasponer a nuestro derecho positivo, a pesar de lo que digan los tratadistas de todas partes del mundo. Es cierto como se puede advertir en Manuel María Díez, en Marienhoff, en Bielsa, que en el derecho argentino sí se admite que los

municipios puedan ser titulares del derecho de expropiación; pero se está ante un conflicto jurídico mexicano, y consecuentemente hay que juzgarlo de acuerdo con la historia mexicana y con el derecho positivo mexicano.

En otro aspecto, la denominación de autoridad administrativa no figuró en el todo el siglo pasado y algunas constituciones, particularmente las centralistas, exclusivamente hablaban del presidente de la Nación y de los Gobernadores o jefes de Departamentos. No hablaban de municipios como tampoco lo hizo el constituyente de 1917 ni la gran reforma del año de 1982, donde se fortalecen dichas organizaciones, al referirse a la expropiación. No debe acudirse a fuentes de interpretación de otras latitudes para interpretar lo que nuestros propios textos constitucionales han dicho categóricamente. La Constitución de Cádiz de 1812 confería la potestad expropiatoria al Rey; la Constitución de 1824 al presidente; las Constituciones de 1836 y 1847 al presidente y a los jefes de departamentos o de las provincias y todavía más, se establecía una intervención adicional del Poder Judicial de la Nación en algunos aspectos y de los Estados en otros. En la Constitución de 1857 figura una adición que no llevaba el proyecto relativo al mismo, en donde se dijo: "La Autoridad Administrativa que señale la ley" adición que no fue discutida en la Constitución de 1917, por último, en el proyecto de Carranza se habló de autoridad administrativa en función del dominio eminente y en el dictamen respectivo los constituyentes se refirieron a aquél y en ningún momento a los municipios ni a los ayuntamientos; siempre se habló de la Federación y de los Estados que la integran.

Es verdad que la fracción II del artículo 115 confiere personalidad jurídica a los municipios, pero también lo es que del párrafo segundo de esta disposición que sujeta la normativa jurídica del municipio a las bases que establezcan las legislaturas de los Estados y de la fracción IV, que habla de la Hacienda Pública municipal que se administrará libremente y se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y de todas las demás fracciones aparece que el municipio es una entidad carente de soberanía y está supeditada a las autoridades

estatales en unos aspectos y según puede advertirse del mandato de la Constitución, a la Federación en otros. Por ello debe hablarse al respecto de autarquía y no de autonomía, que es una figura jurídica diferente.

En este orden de ideas, debe concluirse que el municipio en México, constitucionalmente, de acuerdo con su tradición histórica, con las intervenciones de los más respetados constituyentes, y con los debates e intervenciones en el Congreso de Querétaro de 1917, no tiene facultades expropiatorias.

Por lo demás, el suscrito manifiesta su preocupación en el caso de prevalecer el criterio mayoritario pues el fortalecimiento municipal, considerado desde el ángulo del deber, no puede exceder la naturaleza de tal institución, ya que de otorgar a los municipios la atribución expropiatoria por la vía del citado fortalecimiento, llevaría a conceder a este tercer nivel de gobierno facultades y otras más que constitucionalmente no le corresponden.

Del examen de las treinta y un Constituciones estatales vigentes en la República Mexicana, se advierte que solamente la del Estado de Sinaloa concede a los municipios la facultad de expropiar.

Por otra parte, aparece que de las treinta y un leyes locales de expropiación y la ley federal de la materia, solamente en dos de ellas se faculta a los municipios para intervenir en la expropiación: la ley que ahora se cuestiona, del Estado de Sinaloa, que fue expedida en el año de mil novecientos treinta y siete, anterior a la reforma del artículo 115 constitucional, y la *Ley de Expropiación del Estado de Puebla*, que es del año de mil novecientos setenta y cinco, también anterior a la reforma del mencionado artículo 115 constitucional, que es del año de mil novecientos ochenta y dos.

Ahora bien, si la anterior es la realidad normativa que nos rige, cabe preguntarse, atendiendo a razones de orden público y sociológico que ahora prevalecen en el ámbito municipal, en que sus autoridades se encuentran representadas en numerosos casos, por funcionarios de diversos partidos políticos; si la expropiación es una excepción a la propiedad privada, ¿qué podría suceder, de prevalecer la opinión

mayoritaria, en el sentido de que las autoridades municipales puedan estar investidas de la facultad expropiatoria?

En el parecer del suscrito, ello resultaría en un profundo debilitamiento del sistema de la propiedad privada de esta Nación, pues si en la República existen dos mil trescientos ochenta y tres municipios, ello significaría tanto como que existiera igual número de autoridades expropiantes, cuyos titulares, por estar afiliados a organizaciones partidistas de distintos signos, podrían conducir, en un Estado de inmadurez de niveles de gobierno, a actitudes revanchistas que afectarían severamente la propiedad privada.

Finalmente, si llegara a admitirse que la Constitución Federal al hablar de autoridades administrativas se refiere a todas las que puedan existir en la Nación, se llegaría al extremo de admitir que pudieran existir más de dos millones de autoridades expropiantes (lo que no deja de ser una hipótesis, porque ello debería estar así establecido en las leyes relativas), dado el nivel de los miembros de la burocracia entre los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

III.- CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, sostengo mi objeción al proyecto y que por ende debe concederse el amparo a la parte quejosa, toda vez que la *Ley de Expropiación del Estado de Sinaloa* que se reclama, es inconstitucional no solo porque va más allá, sino por estar en contra de la Constitución General de la República.

MINISTRO JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

XIV. CONTRADICCIÓN DE TESIS 17/91 ENTRE LA SUSTENTADA POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y LA SOSTENIDA POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE LA MISMA MATERIA DEL PRIMER CIRCUITO

MINISTRO PONENTE: JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

SECRETARIO: SABINO PÉREZ GARCÍA

SÍNTESIS

La contradicción de tesis indicada al rubro gira en torno a los requisitos que deben reunirse para que la posesión sea susceptible de protegerse a través del juicio de amparo, pues mientras el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, sostiene que para ello es necesaria la existencia de un título en concepto de propietario, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, considera que no es necesario título alguno, sino que basta la tenencia material de la cosa con ánimo de conducirse como propietario o como poseedor.

En el proyecto que se pone a consideración del Honorable Pleno, se propone resolver que sí existe contradicción de tesis y que ninguna de las dos debe prevalecer sobre la otra, porque si bien el Tribunal primeramente mencionado está en lo correcto en cuanto estima que para proteger la posesión es necesario un título, no lo está por lo que se refiere a que tal título debe ser en concepto de propietario, y que, consecuentemente, el Tribunal Colegiado que se mencionó en segundo lugar, no está en lo correcto al sostener que no se requiere título alguno y

que basta la tenencia material de la cosa con ánimo de conducirse como propietario o como poseedor.

Como consecuencia de lo anterior, en el proyecto se propone que la tesis que debe regir con el carácter de jurisprudencia, es la que esencialmente consiste en que, para proteger la posesión a través del juicio de amparo, es necesaria la existencia de un título, que se ubique en alguna de las figuras jurídicas reconocidas por la ley o en algún precepto legal, que generen el derecho a poseer, independientemente de que ese título adolezca de vicios que lo nulifiquen, lo hagan inexistente o le resten eficacia para generar el derecho a la posesión.

TESIS QUE SE CITAN EN EL PROYECTO

Tesis de jurisprudencia de la Tercera Sala número 1377, publicada en la página 2222 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, cuyo rubro es el siguiente:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. NECESIDAD DE REVELAR LA CAUSA DE LA POSESIÓN" Jurisprudencia de la misma Tercera Sala, publicada en la página 2227 del mismo Tomo y Apéndice anteriormente mencionados, con el número 1379, de rubro siguiente:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. POSESIÓN EN CONCEPTO DE PROPIETARIO".

Tesis de jurisprudencia de la propia Tercera Sala, publicada con el número 1378 en la página 2223 del mismo Tomo y Apéndice, con el rubro siguiente:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. POSESIÓN CON JUSTO TÍTULO".

Tesis de jurisprudencia de la Tercera Sala número 1348, publicada en la página 2177 de la Segunda Parte del mismo último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente:

"POSESIÓN." Tesis de la Segunda Sala número 1350 y 1351, publicadas en las páginas 2180 y 2181, de la Segunda Parte del último Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, cuyos rubros, respectivamente, son los siguientes:

"POSESIÓN. DEBE RESPETARSE. PARA PRIVAR A UNA PERSONA DE ELLA, SE LE DEBE OÍR EN DEFENSA, SEA QUE LA POSESIÓN SEA LEGITIMA O ILEGÍTIMA"

"POSESIÓN, DEBE RESPETARSE. PARA PRIVAR A UN NÚCLEO DE POBLACIÓN EJIDAL DE ELLA, SE LE DEBE OÍR EN DEFENSA, SEA QUE LA POSESIÓN SEA LEGITIMA O ILEGÍTIMA".

Tesis aislada publicada en la página 2443, del Tomo LXII, de la V Época, de rubro siguiente:

"POSESIÓN, CUAL ES LA QUE AMPARA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL".

Tesis aislada publicada en la página 681, del Tomo LXI, de la V Época, cuyo rubro es el siguiente: "POSESIÓN EN EL AMPARO".

PROYECTO DE TESIS

POSESIÓN PARA EFECTOS DEL AMPARO, REQUIERE LA EXISTENCIA DE UN TÍTULO SUSTENTADO EN LAGUNA FIGURA JURÍDICA O PRECEPTO LEGAL, QUE OTORGUE EL DERECHO A POSEER. Ciertamente la Tercera Sala en jurisprudencia que con el número 1348 aparece publicada en la página 2177, del último Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte, ha sostenido el criterio en el sentido de que, demostrado el hecho de la posesión, ésta debe ser respetada en acatamiento al artículo 14 constitucional, sin que los jueces federales tengan facultades para determinar si esa posesión es buena o mala; como también es verdad, que en el mismo sentido se pronunció la Segunda Sala al sustentar las jurisprudencias que con los números 1350 y 1351, aparecen publicadas en las páginas 2180 y 2181 del mismo Tomo y Apéndice anteriormente citados, al considerar sustancialmente que la posesión, sea "legítima" o "ilegítima" debe protegerse por medio del juicio constitucional. Sin embargo, los conceptos "buena" y "mala" y "legítima" o "ilegítima", no pueden tener el alcance de proteger a aquél cuya posesión se ha adquirido sin título alguno, ya que ello resulta completamente opuesto al más elemental concepto de un Estado de derecho y conduce a situaciones manifiestamente injustas y absurdas. Por tanto, debe estimarse que para que la posesión sea protegible a través del juicio constitucional, es necesaria la existencia de un título que se sustente en alguna figura jurídica o precepto legal, que genere

el derecho a poseer, de tal manera, que el impetrante tenga una base objetiva, que fundada y razonablemente produzca la convicción de que tiene derecho a poseer el bien de que se trate. Y que, en consecuencia, las expresiones "buena" y "mala" y "legítima" o "ilegítima", contenidas en dichas jurisprudencias, solo se refieren a si el título es perfecto o, por el contrario, adolece de algún vicio que lo nulifique, que lo haga inexistente o le reste eficacia para generar el derecho a poseer, respectivamente, cuestiones éstas, que, en su caso, deben ser dilucidadas ante la potestad común.

DESDOBLAMIENTOS DEL RUBRO DE LA TESIS PARA EFECTOS DE FACILITAR SU LOCALIZACIÓN.

TÍTULO DE LA POSESIÓN. ES NECESARIO PARA LA PROTECCIÓN DE ESTA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO Y DEBE UBICARSE EN ALGUNA FIGURA JURÍDICA O PRECEPTO LEGAL, QUE GENERE EL DERECHO A POSEER.

JUECES FEDERALES. PARA PROTEGER LA POSESIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO DEBEN EXIGIR LA EXISTENCIA DE UN TÍTULO QUE SE UBIQUE EN ALGUNA FIGURA JURÍDICA O PRECEPTO LEGAL, QUE GENERE EL DERECHO A POSEER.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 17/91
ENTRE LA SUSTENTADA POR EL PRIMER
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y LA SOSTENIDA POR EL SEGUNDO TRIBUNAL
COLEGIADO DE LA MISMA MATERIA DEL
PRIMER CIRCUITO

MINISTRO PONENTE: JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS
SECRETARIO: SABINO PÉREZ GARCÍA.

México, Distrito Federal. - Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día

Visto para resolver el expediente número 17/91, relativo a la contradicción de tesis entre la sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia del Primer Circuito, denunciada por el Magistrado José de Jesús Gudiño Pelayo, presidente del primero de dichos tribunales; y,

Resultando:

Primero.- Mediante oficio número 369/91 presentado el tres de septiembre de mil novecientos noventa y uno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado José de Jesús Gudiño Pelayo, presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre la sostenida por ese tribunal y la sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia, del Primer Circuito, respecto a si para proteger la posesión con base en los artículos 14 y 16 Constitucionales, a través del juicio de garantías, es necesaria la existencia de un título en concepto de propietario o por el contrario, basta que se demuestre la tenencia material de la cosa con el ánimo de conducirse como propietario o como poseedor.

En dicho oficio el Magistrado Gudiño Pelayo expresó lo siguiente:

"En cumplimiento al segundo punto resolutivo de la ejecutoria dictada con fecha doce de julio último, en el juicio de amparo en revisión 571/90, de este tribunal que presido, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal de la República, y 197-A de la *Ley de Amparo*, relacionados con el 26, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se denuncia la posible contradicción entre la tesis sustentada por este tribunal al resolver dicha ejecutoria y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en las páginas 247 y 248 del Informe de 1989, en la que se estableció el criterio bajo la siguiente voz : "POSESIÓN, NO SE ENCUENTRA PROTEGIDA POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA SI NO SE JUSTIFICA

LA CAUSA LEGAL DE LA". —Lo anterior para los efectos precisados en los dos preceptos primeramente citados. Asimismo, les remito el original del juicio de amparo mencionado."

SEGUNDO.- Por acuerdo de la Presidencia de la Tercera Sala de diecinueve de septiembre de mil novecientos noventa y uno se ordenó formar este expediente y solicitar al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito los expedientes relativos a los juicios de amparo en revisión números 322/88, 1257/88, 1312/88, 267/89 y 1167/88, en los cuales se sostuvo la tesis que se considera está en contradicción con la del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, o en su defecto copia certificada de las ejecutorias pronunciadas en dichos juicios.

Por auto de dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y uno se tuvieron por recibidas las copias certificadas de las sentencias dictadas en los referidos juicios y se ordenó dar vista al Procurador General de la República con copia de las constancias que se estimaron pertinentes a fin de que, de considerarlo conveniente, en el término de treinta días expusiera su parecer. En el mismo auto se ordenó que una vez que se cumpliera lo anterior se turnara el asunto al Ministro José Trinidad Lanz Cárdenas, a efecto de que elaborara el proyecto de resolución respectivo y con él diera cuenta a la Sala.

Con fecha veintidós del mismo mes y año se entregó al Agente del Ministerio Público copia del acuerdo referido en el párrafo anterior, así como de las constancias que en el propio auto se mencionan, según la razón que aparece a fojas once, sin que dicho representante social hubiera desahogado la vista.

Habiendo elaborado el Ministro Ponente el proyecto de resolución respectivo, en el mismo sentido que ahora se propone y puesto a consideración de la Tercera Sala en sesión celebrada el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos, dicha Sala por vía de engrose y por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Presidente y Ponente, José Trinidad Lanz Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Ignacio

M. Cal y Mayor Gutiérrez y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, resolvió que carece de competencia para resolver el asunto y que el competente para ello lo es este honorable pleno, en virtud de que conforme a la tesis sustentada por el propio Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis número 17/90, entre las sostenidas por el Primer y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, cuyo rubro es el siguiente: "COMPETENCIA EN CONTRADICCIÓN DE TESIS EN MATERIA COMÚN. CORRESPONDE AL PLENO Y NO A LAS SALAS", aun cuando la contradicción se dé respecto de juicios de amparo, que por razón de la materia en principio corresponda conocer a una de las Salas de la Suprema Corte, si los criterios en contradicción son de materia común a varias Salas, como sucede en la especie, es el Pleno el Competente para resolver la contradicción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto en virtud de que, si bien es cierto que conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 26, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en principio la Tercera Sala resultaría competente para conocer del asunto, por tratarse de una contradicción de tesis sustentada en materia civil por tribunales colegiados de circuito, también es verdad que la tesis que en su casi con el carácter de jurisprudencia llegara a sustentarse, tendría repercusión y aplicación no sólo en materia civil, sino en materia común, toda vez que los criterios que están en contradicción giran en torno a los requisitos que deben reunirse para que la posesión sea protegible a través del juicio de amparo con base en el artículo 14 Constitucional, cuestión ésta que repercute o incide no sólo en la posesión civil, sino también en la posesión en materia agraria. Apoya la anterior consideración el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 17/90, entre las sustentadas por

el Primer y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, cuyo texto es el siguiente:

"COMPETENCIA EN CONTRADICCIÓN DE TESIS EN MATERIA COMÚN. CORRESPONDE AL PLENO Y NO A LAS SALAS. Los artículos 24, fracción XII, 25, fracción XI, 26, fracción XI y 27, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal no deben interpretarse en el sentido de que la competencia de cada una de las Salas de la Suprema Corte para conocer de la contradicción de tesis sustentadas por tribunales colegiados de circuito, se determina atendiendo a la materia del amparo y no a los criterios que entran en contradicción al resolverse esos amparos, por razones de la especialidad, compete a las Salas conocer de las contradicciones cuando ambos criterios encontrados se sustenten sobre temas de la especialidad de la Sala, pero no cuando se sustenten criterios contradictorios sobre otra clase de cuestiones, aunque estos criterios se den en amparos cuyas materias les compete, si los criterios en contradicción no caen dentro de la misma competencia especializada de la Sala, sino de materia común, la especialidad de la Sala no justifica la competencia para conocer de este tipo de contradicciones, además de que se abre la posibilidad de una nueva contradicción entre los criterios que al respecto llegaran a sustentar las diversas Salas de la Suprema Corte al resolver tales contradicciones, con lo que no se supera la inseguridad jurídica que trata de resolverse mediante la denuncia de la contradicción, por ello, y de conformidad con lo previsto por el artículo 11, fracción XV de la *Ley Orgánica* citada, corresponde al Pleno de la Suprema Corte conocer y resolver la contradicción de tesis sustentadas por tribunales colegiados de circuito sobre cuestiones que no son materia de la competencia especializada de las Salas. (XXII/91)."

SEGUNDO. - El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver los juicios de amparo en revisión números 322/88, 1257/88, 1312/88, 267/89 y 1167/88, en relación con los cuales se

sustentó la tesis que se estima está en contradicción con la del otro tribunal colegiado, en la parte considerativa de las respectivas sentencias, sostuvo lo siguiente:

Amparo en revisión número 322/88, promovido por Moisés Murillo Sandoval:

"III.- Son esencialmente fundados los agravios aducidos por el recurrente, porque si bien es verdad que como lo estimó la juez de distrito, el peticionario de amparo justificó en el juicio respectivo, con las pruebas que al efecto rindió, que se encuentra en posesión del inmueble motivo del juicio ordinario civil de terminación de contrato de arrendamiento, seguido por Guillermo Santillán Aguilar contra Rubén González Ramírez y que por lo tanto, resulta que como tercero extraño a ese juicio, la ejecución de la sentencia correspondiente le para perjuicio, porque se le obligará a desocupar el inmueble que detenta sin haber sido oído y vencido en ese juicio; sin embargo, no obstante que haya comprobado la posesión del inmueble de que se trata, de cualquier manera, no se justifica legalmente aquella concesión del amparo por parte de la Juez Federal, en virtud de que en el propio juicio de garantías, no acreditó en qué consiste la causa legítima de su posesión y la calidad de la misma, pues ni siquiera explica cómo y en qué circunstancias entró a poseer el inmueble respectivo y con qué derecho, de tal suerte que al encontrarse ocupando el quejoso, el inmueble motivo de la controversia en aquel juicio ordinario civil, sin título alguno, lo actuado en tal juicio origen del acto reclamado, del que afirma ser tercero extraño, tiene que pararle perjuicio material, pero esto no implica de alguna manera, la existencia de un interés jurídico, sino en todo caso, un interés simple que no faculta para reclamarlo, como en la especie, en la vía constitucional, supuesto que el ordenamiento jurídico no le otorga esa facultad, para obtener coactivamente su respeto, lo que significa que no cualquier posesión deberá ser protegida, sino únicamente aquélla que se derive de algún título, ya que de no ser así, sería tanto como proteger a cualquier detentador de una posesión, sin justificación alguna, se cita en apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por este propio tribunal colegiado, en la ejecutoria pronunciada el doce de septiembre de mil novecientos

ochenta y seis, en el toca RC-646/86, interpuesto por Norberta Reyes Ramírez. —En mérito de lo antes señalado deberá revocarse la sentencia que se revisa y negar el amparo y protección federal solicitado."

Amparo en revisión número 1257/88, promovido por Marcos Antonio Velázquez Contreras y María de Lourdes Contreras Viuda de Velázquez:

"III.- A fin de calificar el problema que se plantea en los agravios, conviene precisar lo siguiente. De autos aparece que Marcos Antonio Velázquez Contreras y María de Lourdes Contreras Viuda de Velázquez promovieron demanda de garantías, ostentándose como terceros extraños al juicio ordinario civil 119-A/87, de terminación de contrato de comodato, seguido por Wilfrido y Rosa María Velázquez Loera en contra de Herminio Velázquez Sánchez, ante el Juez Trigésimo Séptimo de lo Civil del Distrito Federal. Los quejosos afirmaron ser hijo y esposa, respectivamente, del demandado en el citado juicio; que ella contrajo matrimonio el seis de febrero de mil novecientos sesenta y nueve y que desde entonces ocuparon como domicilio conyugal la casa ubicada en la calle de Bienes Nacionales número cuarenta y nueve, Colonia Cuatro Arboles, Delegación Venustiano Carranza, Distrito Federal. Que en dicho domicilio nacieron sus hijos: Marcos Antonio, Juan Moisés, Ángel Salomón y Oscar David Velázquez Contreras. Los quejosos para acreditar tales hechos acompañaron las actas de matrimonio y de nacimiento correspondientes. Los amparistas sostuvieron que, después de vivir en ese domicilio durante diecinueve años, el citado Velázquez Sánchez abandonó dicha casa y a su familia, yéndose a vivir con Wilfrido y Rosa María Velázquez Loera, hijos de aquél, pero de un anterior matrimonio. Sin precisar la fecha, los peticionarios de garantías aseguraron que se presentaron a su domicilio unas personas acompañadas de Velázquez Sánchez con el objeto de desalojar el inmueble, ya que se trataba de una orden judicial; afirmaron los quejosos que no les permitieron ver el expediente; y como no desalojaron la casa, se fueron, pero les advirtieron que regresarían con la policía, que con posterioridad, los amparistas, refirieron, se enteraron que se trataba del juicio de terminación de contrato de comodato que al principio se

menciona; según manifestaron los peticionarios de garantías, se trataba de una maniobra fraudulenta, de un juicio simulado, con objeto de perjudicarlos. Que, por ello, estaban solicitando la protección constitucional contra todo el procedimiento y la pretendida orden de desalojo, así como sus consecuencias, pues no fueron emplazados ni citados a dicho juicio a fin de que estuvieran en condiciones de ser oídos y defenderse. Ofrecieron como pruebas las referidas actas de matrimonio y de nacimiento, respectivas, y la copia certificada de todo lo actuado en el juicio de referencia. La Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, a quien tocó conocer del amparo, por sentencia dictada el nueve de agosto de mil novecientos ochenta y ocho, negó la protección constitucional solicitada, por estimar que la posesión invocada sólo se limitaba al carácter de simples ocupantes, lo cual no era suficiente para establecer la violación de garantías alegada. No conformes con dicha sentencia constitucional, los quejosos interpusieron el presente recurso de revisión, cuyos agravios serán analizados a continuación…. En el segundo agravio se aduce en esencia que la juez de distrito indebidamente se fundó en una tesis sobre arrendamiento y con ello considerar a los quejosos como simples ocupantes, sin tomar en cuenta que en la especie no se trata de arrendamiento sino de comodato, contratos, cuya naturaleza es totalmente diferente. Sostienen los recurrentes que la posesión no es cuestión de derecho sino, de hecho, que es un poder de hecho, que está protegida por los artículos 14 y 16 Constitucionales. Afirman los agraviados que la juez de distrito no debió analizar la naturaleza de la posesión, que no era parte de la Litis constitucional, sino sólo examinar si existiendo esa posesión, se había llamado a juicio o no a los quejosos. Los recurrentes hacen una relación doctrinaria sobre la posesión desde el derecho romano hasta Von Ihering, a fin de demostrar que la posesión se compone de dos elementos; el *corpus* y el *animus*; que el primero lleva implícito al segundo y que tal es la posesión protegida por nuestra Carta Magna, insistiendo en que el criterio de la Suprema Corte es en el sentido de que, acreditada la posesión, ésta debe ser protegida. Afirman los recurrentes que en el juicio de garantías quedó acreditado ese poder de hecho, que es la posesión, con las actas

de matrimonio y de nacimiento y que con los autos del juicio natural se acreditó la molestia y la amenaza de privar a los quejosos de esa posesión. También aseveran los agravios que Herminio Velázquez Sánchez, con objeto de perjudicarlos, años atrás hizo donación del inmueble controvertido en favor de Alejandro y Rosa María Velázquez Loera, hijos suyos de un matrimonio anterior y que luego, el primero de los mencionados vendió una parte a Wilfrido, de iguales apellidos y hermano de ellos, pero que tal donación resulta nula, porque dejó en Estado de insolvencia a Velázquez Sánchez, que quedó impedido de cubrir alimentos a los aquí recurrentes. Que, en tales condiciones, el juicio de terminación de comodato también resulta nulo, además de que no se siguieron las formalidades esenciales del procedimiento, pues no se llamó a juicio a los quejosos, máxime que los supuestos comodantes y actores nunca tuvieron la posesión del inmueble. —Este agravio resulta inoperante. En efecto, según se advierte, la juez de distrito si bien se basó en una tesis sobre arrendamiento, donde se establece que los simples ocupantes de una localidad arrendada no tienen derecho a pedir amparo si el verdadero inquilino fue vencido en juicio y que dicha juzgadora no explicó la verdadera razón de su consideración, también resulta cierto que tal proceder se encuentra ajustado a derecho. Sobre el particular, este tribunal colegiado observa que aun cuando el arrendamiento y el comodato son contratos de naturaleza distinta, la esencia de tales actos jurídicos no estaba a discusión, sino la calidad con que se ostentan los quejosos, quienes sólo demostraron ser ocupantes del predio. —En tales condiciones, aun cuando incompleta la consideración de la juez de distrito, resulta válida porque en realidad la tesis se aplicó analógicamente. Además, es de hacerse notar que el artículo 2500 del *Código Civil* establece que: "Sin permiso del comodante no puede el comodatario conceder a un tercero el uso de la cosa entregada en comodato"; de tal suerte que si en la especie no se controvirtió la existencia del comodato, es claro que debe tenerse como realizado, pero lo quejosos no acreditaron, ni siquiera mencionaron, el que los comodantes hubiesen dado permiso al comodatario de que les hubiera concedido el uso de la cosa en comodato, es decir, la casa

controvertida. Ello revela que en todo caso los quejosos, aquí recurrentes, carecían de derecho de ocupar tal predio, posesión que no puede ser protegida, pues ni siquiera acreditaron que al momento de presentar su demanda de garantías continuaran con esa ocupación. Por lo anterior, resulta irrelevante lo manifestado en torno de la doctrina sobre la posesión. Además, en cuanto a lo argumentado de que la donación del inmueble resulta nula porque dejó al esposo y padre de los quejosos, respectivamente, en Estado de insolvencia para pagar alimentos, ello es cuestión que no formó parte de la Litis constitucional, ni podía formar parte, pues sería materia, en todo caso, de un juicio seguido ante la potestad común, máxime que ni siquiera se acreditó en el juicio constitucional que la donación fuese nula y que el juicio natural fuese simulado y fraudulento. En todo caso, debe hacerse notar que, dados los lazos de matrimonio y de parentesco acreditados, los amparistas sólo probaron ser simples ocupantes del inmueble, en razón de su carácter de causahabientes del comodatario; y en tales condiciones, la simple ocupación de la finca no es suficiente para considerarla como una posesión protegible, pues en la especie no existe un interés jurídico y por ello, sólo podría protegerse la posesión que derivara de un título en concepto de propietario. Igual criterio ha sostenido este tribunal colegiado en la ejecutoria pronunciada el treinta de junio de mil novecientos ochenta y ocho, en el recurso de revisión R.C 322/88, quejoso Moisés Murillo Sandoval, criterio que a la letra dice: (lo transcribe) Por todo lo anteriormente narrado y razonado, se concluye que los agraviados no probaron las ilegalidades aducidas y, por tanto, es de confirmarse la sentencia constitucional recurrida."

Amparo en revisión 1312/88, promovido por Irma López Ortega:

"A fin de clarificar el problema que se plantea en los agravios, conviene precisar lo siguiente. Irma López Ortega, por su propio derecho, promovió demanda de garantías, ostentándose como tercera extraña al juicio ordinario civil reivindicatorio número 7293/82, seguido por Gloria Téllez Girón de Flores, en contra de Agustín Juárez Hernández, Jorge Aguilar López y Verónica Hernández de Aguilar. La quejosa señaló que el Juez Décimo Quinto de lo Civil del Distrito Federal, el veintiséis de

marzo de mil novecientos ochenta y cuatro, dictó sentencia definitiva, declarando probada la acción y legítima propietaria a la citada actora, de la casa y terreno, ubicados en la calle Norte 70, número 5419, de la Colonia Bondojito, Distrito Federal, y condenando a los codemandados a la desocupación y entrega de dicho inmueble (fojas 73 a 85). La amparista relató que los codemandados interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mediante sentencia definitiva dictada el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta y cuatro, toca 1722/84, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida (fojas 59 a 65). No conforme, uno de los codemandados, Agustín Juárez Hernández, promovió el juicio de amparo directo DC-3598/84, que por razón de turno, correspondió conocer y resolver a este Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil, mediante ejecutoria pronunciada el dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en el sentido de sobreseer el juicio, por unanimidad de votos, quedando en consecuencia firme la sentencia reclamada, pues no hay datos de que los otros dos codemandados hubiesen ocurrido al juicio constitucional. La peticionaria de garantías manifestó que se enteró de la citada sentencia, con la que se pretende desposeerla del inmueble materia de dicho juicio, el que habita en compañía de su familia. Sobre el particular, la amparista aseveró que posee dicho inmueble por ser propietaria del mismo; y al efecto relató que el nueve de abril de mil novecientos setenta y cuatro, adquirió en propiedad el inmueble de referencia, mediante compraventa celebrada con Agustín Juárez Hernández, anexando a la demanda de garantías una fotocopia certificada por notario público del contrato privado de compraventa respectivo (fojas 13 y 14). Cabe destacar que la actora en el juicio natural aquí tercera perjudicada, presentó en dicho juicio, como documento base de la acción, el testimonio de la escritura pública número 7466 (fojas 272 a 284) de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y uno, donde se hace constar que adquirió en propiedad dicho inmueble, en la citada fecha, por el otorgamiento y firma del Juez Décimo Tercero de lo Civil del Distrito Federal, en rebeldía de la sucesión de Justiniano García Vilchis, demandada y condenada en el juicio ordinario civil de

otorgamiento y firma de escritura, expediente número 4432/77. Seguido el juicio de garantías por sus demás trámites legales, el dieciocho de agosto de mil novecientos ochenta y ocho, la Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, dictó sentencia constitucional, en el sentido de negar la protección federal solicitada. No conforme la quejosa interpuso el presente recurso de revisión, el cual se analizará a continuación. —El primer agravio es infundado. En efecto, ante todo debe precisarse que la Litis constitucional se concretó, según la quejosa, aquí agraviada, en que el acto reclamado se traduce "[…] en una privación de irrestricta facultad de defensa que constitucionalmente se me concede puesto que se ventiló un juicio en el cual no tuve posibilidad alguna de defensa que me diera la oportunidad de deducir mis derechos de propiedad sobre el inmueble que adquirí…" Establecida así la Litis constitucional, era menester que la peticionaria de garantías demostrara ese derecho de propiedad, como causa de la posesión, como ahora alega en los agravios. Así lo entendió la juez de distrito, quien concluyó que la amparista debía probar la posesión del inmueble con el carácter de propietaria que dijo tener, así como su condición de tercera extraña al juicio natural y por ende, la afectación de sus garantías individuales; agregó la juez federal, que por lo que hace al primer supuesto, la quejosa no acreditó la propiedad con el documento que exhibió, pues el mismo es insuficiente, ya que se trata de una fotocopia certificada por notario público de un contrato privado de compraventa; pero además la juez constitucional consideró que la certificación de referencia sólo podía demostrar que dicho fedatario tuvo a la vista el original de dicho contrato, pero no podía dar fe en cuanto al valor legal del mismo. Al respecto, dicha juzgadora hizo notar que se trataba de un contrato que no había sido inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de que se trataba de un documento de fecha incierta, lo cual este tribunal estima correcto pues dicho contrato no aparece haber sido inscrito, por lo que obviamente no puede reputarse como documento de fecha cierta. En tales condiciones, el mencionado documento no era suficiente para justificar que la quejosa poseía el inmueble con el carácter que se ostentaba, es decir de propietaria. Pero la juez de distrito, abundó respecto de la posesión

de la quejosa, pues indudablemente que al no ser con el carácter de propietaria, debía tener otro origen, que la citada juzgadora hizo derivar de la relación con uno de los terceros perjudicados, Agustín Juárez Hernández, quien en diversas diligencias (fojas 402 y 432) manifestó ser esposo de la quejosa; además, esencial y relevantemente, dicho Juárez Hernández se ostentó en el juicio natural como propietario del mismo inmueble, ello en fecha muy posterior a la del contrato de compraventa exhibido por la quejosa; que en esa virtud, la juez de distrito consideró a la amparista como simple ocupante, por lo que debía tenérsele como ya oída y vencida, por conducta de su esposo, Agustín Juárez Hernández. Consideraciones que resultan ser legales, puesto que dada esa relación matrimonial, y sin que la aquí quejosa hubiese acreditado la posesión a título de propietaria, resulta evidente que no podía tener otro carácter sino el de simple ocupante, que al derivar de su vínculo conyugal con el tercero perjudicado de referencia, quien afirmó en el juicio natural ser propietario, origina a concluir, como lo hizo la juez de distrito, que esa ocupación, no constituye aquélla protegible por la garantía de audiencia, pues sólo lo es la que derive de un título en concepto de propietario debidamente justificado en autos. Igual criterio ha sido sostenido por este tribunal colegiado en la ejecutoria pronunciada el treinta de junio de mil novecientos ochenta y ocho, por unanimidad de votos, ponente: Magistrado Martín Antonio Ríos, en la revisión RC-322/88, criterio que a la letra dice: "(lo transcribe) de tal forma que, en la especie, la ocupación del inmueble por parte de la quejosa no resulta protegible por la garantía de audiencia y por lo mismo, no puede considerársele como tercera extraña al juicio natural.

El segundo agravio es infundado. En efecto, resulta inexacto que la juez de distrito hubiese desechado las pruebas ofrecidas por la quejosa en su escrito de veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y ocho (fojas 523 a 526), tendientes a demostrar la objeción hecha por la propia amparista en contra de la escritura notarial número 7466 que exhibió la actora en el juicio natural para acreditar su derecho de propiedad, pues según se advierte, en la audiencia constitucional, celebrada el dieciocho de agosto de mil novecientos ochenta y ocho (foja 575), no se desecharon

las pruebas de la quejosa con relación a la objeción de referencia, sino las que ofreció el tercero perjudicado Agustín Juárez Hernández, mediante escrito presentado el once de agosto de mil novecientos ochenta y ocho (fojas 569 y 570); lo que en todo caso resulta irrelevante, pues aun cuando dichas pruebas consistían en documentales, que pueden ofrecerse y exhibirse aún en la misma audiencia constitucional, este tribunal colegiado advierte que tales probanzas, consistentes en los autos del juicio natural y el contrato de compraventa celebrado por el citado Agustín Juárez Hernández y Justiniano García Vilchis, el catorce de julio de mil novecientos setenta y tres, de todos modos, obran ya en los autos del juicio de amparo, pero tales medios de convicción no podrían ser tomados en cuenta de todas formas, porque ello entrañaría analizar cuestiones de propiedad que no pueden decidirse en el juicio de garantías, pues quien debe resolver sobre las mismas es la potestad común. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial 232, visible en las páginas 658 y 659 del último Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice: "PROPIEDAD.- Las cuestiones de propiedad no pueden decidirse en el juicio de garantías, sin que antes hayan sido resueltas por el juez del conocimiento del negocio, quedando a salvo los derechos de quien alegue esa propiedad, para que los ejerza en la vía y forma que corresponda, ante las autoridades del orden común." —El tercer agravio es asimismo infundado. En efecto, aun cuando fundamentalmente en esta inconformidad se alude a que el carácter de poseedora de la quejosa deriva del derecho de propiedad conforme al contrato privado que exhibió y no como simple ocupante, por ser esposa de Agustín Juárez Hernández, contrato que incluso, según señala la amparista, es anterior a su matrimonio, son cuestiones que no alteran lo decidido con anterioridad, por lo que debe estarse a lo ya resuelto; de tal forma que la credencial de elector, las notas de remisión, la copia al carbón de la contratación de la línea telefónica, la testimonial a cargo de Eliuth Arzate Román e inspección ocular no pueden acreditar el derecho de propiedad como causa de la posesión de la revisionista, pues como ya quedó establecido sólo tiene el carácter

de ocupante. —Por lo anteriormente narrado y razonado, se concluye que la agraviada no probó las ilegalidades aducidas y por tanto es de confirmarse la sentencia constitucional recurrida."

Amparo en revisión número 267/89, promovido por María del Pilar Estela Herrera Romero:

"Los seis agravios que formula la quejosa aquí recurrente, y que se examinarán en conjunto por estar estrechamente vinculados entre sí, son infundados; empero, previamente y por razón de método, deben precisarse los antecedentes del caso. En efecto, el juez federal, al negar el amparo solicitado por el aquí recurrente, básicamente partió de dos supuestos; el primero, que la impetrante aquí inconforme, no justificó tener la posesión del inmueble controvertido en el juicio natural, del cual emanan los actos reclamados; y el segundo, que aun en el evento de que se estimara acreditada la tenencia material del bien, de cualquier modo no sería protegible en el amparo, al haberse probado en el juicio de garantías, que no se obtuvo por una causa legal. Ahora bien, analizando las inconformidades que formula la recurrente, se advierte que contrariamente a lo sostenido, en los agravios y como correcta y legalmente lo apreció el juez de distrito, con las pruebas que se desahogaron en el juicio constitucional, no se probó la posesión que dijo tener la quejosa, del inmueble ubicado en la calle "Alberto Zamora", número 109, en Coyoacán, Distrito Federal. En efecto, en la sentencia aquí combatida, el juez constitucionalizó un resumen y análisis de las pruebas del juicio de garantías, consistentes en los documentos que desahogó la quejosa para acreditar la posesión del inmueble referido; y que son las siguientes: dos actas de nacimiento correspondientes a Ingrid Esthela Martínez Herrera y Jocelyn Astrid Martínez Herrera, respectivamente (fojas 6 y 7); cédula de registro federal de contribuyentes a favor de José Luis Martínez Herrera (fojas 8); solicitud de servicio de energía eléctrica, hecha por la quejosa Esthela Herrera Martínez, respecto al inmueble controvertido (fojas 8 sic); carta de "compromiso de servicio social", a nombre de José Luis Martínez Huerta (foja 9); un recibo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a favor del citado José Luis Martínez Huerta (foja 11); cinco Estados de cuenta, del Banco Mexicano

Somex y de Banamex (fojas 18 a 17); doce recibos de teléfonos de México (páginas 18 a 20); facturas amparando diversos pagos a nombre de Ingrid Esthela Martínez Guerrero, María del Pilar Martínez Romero y de José Luis Martínez (foja 30 a 32); un contrato privado de comodato celebrado el primero de marzo de mil novecientos setenta y ocho, entre Gerardo Herrera Zúñiga y la aquí recurrente (foja 34); documental pública consistente en copias fotostáticas certificadas de diversas actuaciones practicadas en los juicios 1109/86 y 266/87 correspondientes, respectivamente, a los medios preparatorios del juicio ordinario civil, promovidos por Emma Lecuona, en contra de María Esthela Romero Lecuona; y del juicio promovido por aquella en contra de la propia María Esthela Romero Lecuona, demandándole terminación de contrato de comodato respecto del bien controvertido (fojas 76 a 98 y 142 a 234); la licencia de chofer número 291003, expedida a favor de Gerardo Herrera Zúñiga, por la Dirección General de Autotransporte Urbano del Distrito Federal, y la tarjeta de circulación número 1379692. Con las anteriores pruebas documentales, como correcta y legalmente lo consideró el juez constitucional, no se justificó la posesión a que aludió la recurrente en sus agravios, respecto al bien controvertido en el juicio natural de cual emanan los actos reclamados; detentación material, según dijo la quejosa, derivada de un contrato celebrado con su padre Gerardo Herrera Zúñiga; pues en efecto si bien en dichas documentales aparece consignado el domicilio del mencionado bien, sin embargo, no constituyen medios de prueba idóneos para acreditar el referido acto posesorio, aun apreciándolos y valorándolos en forma concatenada, pues la posesión de un inmueble no puede tenerse por acreditada, simplemente con pruebas documentales, pues éstas sólo serían tendientes a justificar los hechos a que se contraen, y a los que ampliamente se refiere el juez federal, más no así, que la quejosa viniera ocupando de manera continua el bien; mayormente si estas pruebas no están apoyadas en otras eficaces para probar tal hecho posesorio; y sin que constituya obstáculo a la consideración anterior, que en los autos del juicio de garantías, como se aduce, obre la diligencia por virtud de la cual fue lanzada la aquí inconforme del bien controvertido en el juicio

natural (foja 231 y 232); pues la misma, tampoco constituye prueba idónea para demostrar el hecho continuo de la posesión, por constituir un acto que se agota en el momento de su realización y por ende, tanto las documentales antes referidas como la instrumental en cita, debieron ser apoyadas, además con pruebas idóneas, como lo sería la testimonial; y en cuanto a ésta, no se estima ocioso precisar, que si bien la quejosa ofreció en el juicio de garantías, la testimonial a cargo de Martín Fernández Vilchis Uribe y de Mario Alberto de la Rosa Vázquez (página 57 y 66); empero, dicha testimonial no se desahogó porque estos testigos no comparecieron al juzgado (fojas 248): En el particular, resulta aplicable el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional, al resolver el amparo en revisión RC-112/88, el veintinueve de marzo de mil novecientos ochenta y ocho, por unanimidad de votos, y el cual corresponde a la tesis siguiente: "POSESIÓN, PRUEBA DE LA.- La posesión no debe tenerse por acreditada con pruebas documentales, máxime si éstas no están relacionadas con otros medios de convicción, como sería esencialmente la testimonial, por constituir la prueba idónea para ese efecto." —Ahora bien, con relación a los argumentos que se hacen valer contra la segunda consideración toral en que se apoyó el juez federal en la sentencia recurrida, esto es, de que aun en el evento de que se hubiese demostrado la ocupación del inmueble por parte de la demandante constitucional, tal tenencia material al no derivar de una causa legítima no justificaba que a la impetrante se le llamara al juicio natural del cual emanan los actos reclamados; son inoperantes e infundados. En efecto, substancialmente se sostiene que la sentencia recurrida viola la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 213, y la segunda tesis relacionada a ésta, que establecen que demostrado el hecho de la posesión, con la tenencia material de la cosa o bien, ésta debe respetarse, sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si esa posesión es buena o mala; que igualmente se violan los artículos 78, 192 y 193 de la *Ley de Amparo*, así como el 222 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, porque aduce la impetrante y aquí inconforme, que el juez federal recurrido, al negarle el amparo y protección de la justicia federal, razonó que ésta no justificó la posesión

legal que dijo tener del inmueble controvertido en el juicio natural; consideración ésta, que dice la recurrente, resulta ilegal porque conforme al criterio sustentado en la jurisprudencia y tesis relacionada que invocó, los jueces federales carecen de facultades para juzgar si la posesión de la demandante constitucionalera buena o mala y que para la concesión del amparo solicitado, bastaba con que acreditara la tenencia material del inmueble; y que esto último, se justificó principalmente con las actuaciones que exhibió al juicio de garantías la tercera perjudicada, de las que aparecía que las autoridades responsables lanzaron a la quejosa y aquí recurrente, del citado inmueble. Ahora bien, la inoperancia de los anteriores argumentos que formula la inconforme, por conducto de su representante legal, es debido a que no están orientados en forma eficaz a atacar las consideraciones y fundamentos legales de la sentencia combatida; pues en lo conducente, el juez de distrito al razonar que aun cuando las pruebas existentes en el juicio de amparo, fuesen suficientes para aprobar que la quejosa y sus familiares ocupaban el inmueble en litigio, de cualquier forma ello no sería suficiente para proteger por medio del amparo, dicha tenencia material del bien, porque tal posesión no se sustentaba en un acto jurídico válido, y por ello, no estaba obligado el juez natural a llamar a dicha quejosa al juicio de donde emanan los actos reclamados y apoyó ese criterio el juez de amparo, en la tesis número 28 de este Tribunal Constitucional, publicado en la página 276, del Informe de mil novecientos ochenta y ocho, tercera parte, cuyo rubro dice: "POSESIÓN, NO SE ENCUENTRA PROTEGIDA POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, SI NO SE JUSTIFICA LA CAUSA LEGAL DE LA". En efecto, para motivar el juez federal la consideración anterior, razonó lo siguiente: que la quejosa argumentó al promover el amparo que sin ser oída ni vencida en el juicio natural, se la pretendía desposeer del inmueble ubicado en la calle Alberto Zamora 109, en Coyoacán, Distrito Federal, no obstante que dijo ocuparlo con carácter de comodataria, por virtud del contrato de comodato que celebró con su padre Gerardo Herrera Zúñiga, el primero de marzo de mil novecientos setenta y ocho; siguió razonando el juez federal, que la quejosa con el propósito de acreditar su aseveración, ofreció las diversas documentales que ya se detallaron, pero que las

mismas, no lograron justificar que dicha titular de la acción constitucional, fuera poseedora legal del inmueble en contienda y con carácter de comodataria, porque el contrato de comodato que dijo haber celebrado con su padre, y que exhibió al juicio de garantías, quedó plenamente desvirtuado con la documental pública que exhibió la tercera perjudicada Emma Romero Lecuona, consistente en la copia certificada de la sentencia dictada el veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y ocho, por el Juez Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, dentro del juicio de amparo número 296/88, promovido por Gerardo Herrera Zúñiga contra actos del Juez Trigésimo Primero de lo Civil del Distrito Federal, que hizo consistir en todo lo actuado en el juicio ordinario civil de terminación de contrato de comodato, número 266/87, promovido por Emma Romero Lecuona contra María Esthela Romero Lecuona; porque, siguió exponiendo la juez federal, de la referida copia certificada, se desprendía que se negó la protección constitucional solicitada, al no haber acreditado el quejoso Gerardo Herrera Zúñiga (padre de la aquí recurrente), por ser propietario de la casa en controversia; y que en tal virtud, el supuesto contrato de comodato que exhibió la quejosa en el juicio de garantías, carecía de valor, porque quien figuraba en calidad de comodante no justificó estar legitimado para celebrar esa clase de actos jurídicos; además, consideró el a quo federal, que el propio Herrera Zúñiga al solicitar el amparo, nada dijo respecto al contrato de comodato que exhibió la quejosa, no obstante que ejercitó su acción constitucional el nueve de junio de mil novecientos ochenta y ocho, o sea, casi cuatro meses antes de que la quejosa, presentara su demanda de garantías; que de lo antes razonado, se desprendía agregó el juez de distrito, que el contrato de comodato de la recurrente, era de fecha incierta y elaborado a instancias de la promovente del juicio de garantías y que por tanto, no producía convicción legal para demostrar que ésta, efectivamente fuese comodataria del bien controvertido. Las consideraciones anteriores, como ya se apuntó, con independencia de que no son eficazmente combatidas en los agravios en estudio; de cualquier forma son correctas y legales, y adversamente a lo sostenido, no contradicen la jurisprudencia

y tesis relacionada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que invoca la recurrente, pues si bien conforme a éstas, la posesión en el amparo, se comprueba con la tenencia material del bien, y este hecho posesorio debe ser respetado, en acatamiento al artículo 14 constitucional, y sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si esa posesión es buena o mala; sin embargo, la posesión a que se refieren la jurisprudencia y tesis relacionada, y que es protegible en el juicio de garantías, lo es aquélla derivada de una causa legal; y en consecuencia, aun en el evento de que en la especie la quejosa hubiese acreditado la tenencia material del inmueble controvertido; sin embargo, según se demostró en el juicio de garantías, la misma no deriva de una causa legítima; porque como correctamente lo estimó el juez federal, y se reitera, de la copia certificada exhibida por la tercera perjudicada, de la sentencia dictada el trece de julio de mil novecientos ochenta y ocho, visible a fojas 94 a 97 (no de veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y ocho, como equivocadamente lo apuntó el juez federal recurrido), por el Juez Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 296/88 que promovió Gerardo Herrera Zúñiga contra actos del Juez Trigésimo Primero de lo Civil del Distrito Federal, y que hizo consistir en todo lo actuado en el ordinario de terminación de contrato de como0dato número 266/87, promovido por Emma Romero Lecuona contra María Esthela Romero Lecuona; consta que al entonces quejoso, padre de la hoy recurrente, le fue negado el amparo al no haber acreditado que era propietario de la casa materia de la controversia; por ende, si el contrato de comodato que ahora exhibe la quejosa, para justificar la legal tenencia material del referido inmueble, y que dijo celebró con su padre, a quien como ya se vio se le negó la protección constitucional al no justificar que era el propietario del bien; en consecuencia, es legal la consideración del juez federal recurrido, al sostener que ello acreditaba, en el caso de estimarse probada la tenencia del inmueble, que ésta no constituía una posesión legal, protegible a través del juicio de garantías; apoyando este criterio en la antes citada tesis de este tribunal constitucional, la cual reza en los siguientes términos: (lo transcribe) —Finalmente, también es infundado el agravio

que se hace valer en la propia tercera inconformidad, relativo a que, según se aduce, es ilegal la consideración del juez de distrito, que dio respuesta al argumento de supuestas violaciones procesales cometidas en el juicio natural; pues en el caso, resulta incluso innecesario abundar sobre lo que aduce la quejosa, recurrente, porque como ya se vio, siendo correcta la consideración rectora de la sentencia combatida, consistente en que en la especie, la impetrante no acreditó la posesión legal del inmueble controvertido, y por ende, su derecho para que fuese llamada al juicio natural; por ello manos aun, podían analizarse en el amparo, tales irregularidades del procedimiento. —De todo lo antes expuesto, se concluye que siendo infundados y además inoperantes los agravios que formula la quejosa, por conducto de su apoderado, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida."

Amparo en revisión número 1167/88, promovido por Jesús Martínez Reyes y coagraviados:

"A fin de calificar el problema que se plantea en el presente recurso de revisión, conviene precisar lo siguiente: De autos aparece que Jesús Martínez Reyes, Antonia Trejo Herrera, Teresa Tovar, Candelaria Malagón López, Ángel Laja Vega, Catalina Hernández Sandoval, Hilaria Carpio Alcántara, Constantino Trejo Velázquez, Rafael Rangel Ávila, José Luis González Ventura, José Trejo Herrera, Vicente Trejo Herrera, Juan Carlos Reyes Herrera, Joaquín Torres Martínez, Pedro Reyes Chico, Juan Mario Pasarán Sánchez, Leonardo Donato Muñoz, Arturo Trejo Herrera y Ma. Elena Melchor Márquez, promovieron demanda de garantías, ostentándose como terceros extraños al juicio ordinario civil de prescripción positiva 371/79, seguido ante el Juez Vigésimo Segundo de lo Civil del Distrito Federal, por Jerónimo Díaz Medina, en contra de Gregoria Soriano Guerra y del Director del Registro Público y de Comercio del Distrito Federal, respecto del inmueble ubicado en San Marcos, Azcapotzalco, denominado "Mecoaya", hoy (cuatro palabras ilegibles) de la "Privada del Trébol". Los quejosos manifestaron en la demanda de garantías que ellos eran poseedores de dicho inmueble, en concepto de propietarios y en tales condiciones se les debió haber oído en el juicio de referencia a fin de tener oportunidad de defenderse, pues se les pretende desalojar de dicho bien, donde viven desde hace más

de veinte años, en compañía de sus familias. Acompañaron a su libelo constancias domiciliarias extendidas por la Delegación de Azcapotzalco. Ofrecieron como pruebas la testimonial y la pericial, las que fueron desechadas por auto de cinco de julio de mil novecientos ochenta y ocho (foja 190). La sentencia constitucional pronunciada negó la protección federal solicitada, sosteniéndose en ella, fundamentalmente, que la simple ocupación del inmueble no era suficiente para considerar a los quejosos como poseedores. No conformes con dicha sentencia, los quejosos interpusieron el presente recurso de revisión, cuyos agravios serán analizados a continuación […] El segundo agravio es infundado. En efecto, aun cuando con las constancias exhibidas, expedidas por el Subdirector de Servicios de Población de la Delegación Azcapotzalco, en el sentido de indicar el domicilio delos quejosos en el inmueble controvertido, es de observarse que, como lo señaló el juez constitucional, ello no es suficiente en forma legal para acreditar la posesión protegible jurídicamente: Sobre el particular, este Tribunal Colegiado advierte que no basta la simple ocupación o detentación del bien, sin título alguno en qué apoyar los derechos posesorios que se invocan, pues sólo así es susceptible de ser protegida esa posesión. Igual criterio ha seguido este Tribunal Colegiado al pronunciar ejecutoria el quince de julio de mil novecientos ochenta y ocho en el amparo en revisión RC-667/88, quejoso Salvador Leaños Salazar, que a continuación se transcribe: (transcribe tesis). Asimismo, sirve de apoyo el criterio sustentado por este Tribunal Colegiado al pronunciar la ejecutoria de treinta de junio de mil novecientos ochenta y ocho en el recurso de revisión 322/88, quejoso Moisés Murillo Sandoval. Dicho criterio dice: (lo transcribe): Por todo lo anteriormente narrado y razonado, se concluye que los agraviados no probaron las ilegalidades aducidas y, por tanto, es de confirmarse la sentencia constitucional recurrida."

Ahora bien, la tesis de jurisprudencia sustentada con base en las anteriores resoluciones por dicho Tribunal Colegiado, que con el número 20 apareció publicada en las páginas 247 y 248 del Informe correspondiente a 1989, es del tenor literal siguiente:

"Posesión, no se encuentra protegida por la garantía de audiencia si no se justifica la causa legal de la.- Aun cuando el quejoso acreditó la

tenencia del inmueble cuestionado, al no justificar en qué circunstancias, y/o con qué derecho entró a poseerlo, pues no probó y ni siquiera explicó en qué consiste la causa legítima de la posesión alegada; lo actuado en el juicio del que afirma ser tercero extraño, jurídicamente tiene que pararle perjuicio porque sólo tal posesión es protegible y no la simple tenencia; por lo cual si se está en el último caso, ello no implica la existencia de un interés jurídico, sino uno no protegible, que no lo autoriza para reclamarlo en la vía constitucional, lo que significa que no cualquier tenencia deberá ser protegida, sino únicamente aquélla que se derive de un título en concepto de propietario debidamente acreditado en autos."

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver con fecha doce de julio de mil novecientos noventa y uno el amparo en revisión número 571/90, promovido por Alfredo Lozano Siordia, respecto a lo que aquí interesa sostuvo lo siguiente:

"Los agravios son parcialmente fundados, pero inoperantes para revocar el fallo sujeto a revisión, porque, por motivos distintos a los que invocó el juez de distrito recurrido, este Tribunal considera que sí se surte la causal de improcedencia del juicio de garantías, prevista en la fracción V del artículo 73 de la *Ley de Amparo*, motivo por el cual debe confirmarse el sobreseimiento decretado. —En efecto, es acertado el argumento en el cual el recurrente afirma que es ilegal el razonamiento del Juez de Distrito en el que considera que la posesión que puede ser protegida en el juicio de garantías es aquélla que se ejerce en concepto de propietario. La verdad es, como se asevera en los agravios, que para el efecto indicado no se requiere que se cumpla con esa exigencia, pues sólo debe satisfacerse esa calidad de la posesión cuando se trata de resolver si es apta o no para prescribir adquisitivamente. La protección que se brinda a la posesión a través del juicio de garantías, precisa exclusivamente la tenencia material de la cosa o bien objeto de la controversia, con voluntad de conducirse como propietario, como lo tiene suficientemente aclarado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en criterios reiterados, incluso de carácter jurisprudencial, entre otros, en el que invoca el recurrente, consultable actualmente en la página

2177, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* en su compilación de 1917 a 1988, bajo el rubro: POSESIÓN, que en síntesis dice: "Demostrado el hecho de la posesión, ésta debe ser respetada en acatamiento al artículo 14 constitucional, sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si esa posesión es buena o mala." —Este mismo se reitera en la diversa tesis de jurisprudencia número 1350 del más Alto Tribunal, consultable en la página 2180, Parte y Apéndice citado, que bajo la voz: "POSESIÓN, DEBE RESPETARSE. PARA PRIVAR A UNA PERSONA DE ELLA, SE LE DEBE OÍR EN DEFENSA, SEA QUE LA POSESIÓN SEA LEGITIMA O ILEGÍTIMA, dice lo siguiente: "Los jueces federales, están obligados a proteger la posesión y carecen de facultades para decidir si es buena o mala. Contra la autoridad que ordena un desposeimiento sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, procede conceder el amparo al quejoso para el efecto de que dicha responsable, antes de privarlo de la extensión de tierra de la cual se ostenta poseedor, lo oiga, dándole oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en defensa de sus derechos, resolviendo posteriormente lo que legalmente proceda." Así pues, resulta inaplicable el criterio que invoca el Juez de Distrito recurrido, en cuanto establece un requisito que no es necesario satisfacer para que el hecho posesorio sea protegido mediante el amparo. En efecto, el segundo párrafo del Artículo 14 de la Constitución Federal, en relación a la posesión, concibe su garantía de seguridad jurídica en los términos siguientes: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho […]". La posesión a que se refiere el precepto de nuestra Carta Fundamental es la que reglamentan los *Códigos Civiles* de las distintas entidades federativas, pues los constituyentes partieron de la base de que existen leyes que norman el instituto de la posesión y que éstas son las de carácter civil; como lo han explicado los distintos tratadistas que comentan este precepto constitucional, entre ellos, Aurelio Campillo, quien al respecto

razonó: "¿A qué otras leyes pudieron referirse los constituyentes que no sean las leyes civiles? No habiendo otras, ni distinguiendo el artículo diversidad de causas legales, es necesario inferir que el precepto que analizamos es una garantía contra la violación de las leyes civiles relativas a la posesión. Un secuestro arbitrario, por ejemplo, decretado sin los requisitos exigidos en el *Código de Procedimientos*, sería un ataque a la posesión, y la violación de las leyes civiles constituiría la de la garantía del artículo que nos ocupa […]" (*Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano*. Pág. 373. Tipografía "La Economía". Jalapa, Ver. 1928). —Establecido lo anterior, debe considerarse que, en el sistema del *Código Civil del Estado de Jalisco* (artículo 833), está superada la idea de que el poder de hecho sobre la cosa, para que sea considerado, como posesión, debe ser justo; circunstancia que también existe en la mayoría de los ordenamientos similares vigentes en distintas entidades federativas; incluso desde el siglo pasado (artículo 919 del *Código Civil* de 1870 para el Distrito Federal), ya se definía a la posesión como la "tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos o por otro en nuestro nombre". Había desaparecido, entonces, el concepto que de posesión daban las leyes de partida, en el sentido de que "posesión es la tenencia justa que tiene el hombre de las cosas corporales, con ayuda del cuerpo y del entendimiento". —Lo que en realidad se exige para ser considerado poseedor es el "*corpus*", o aprehensión de la cosa y el "*animus*", o sea la voluntad de poseer la cosa. El preso, se dice, no posee sus cadenas. El, bien quisiera verse libre de ellas. —Por esta razón el doctrinista Manuel Mateos Alarcón, en sus "comentarios al *Código Civil* de 1870 para el Distrito Federal", destaca lo siguiente: "[…] el que usurpa a sabiendas, parte de la heredad de su vecino cultivándola, posee, aunque sabe que no es propietario, porque detiene la porción de la heredad ajena con ánimo de apropiársela, que es lo que exige la ley para que haya posesión… Es decir, que no hay necesidad de creerse propietario para que haya posesión, sino que basta quererlo ser […]" —Consecuentemente, tan poseedor es el propietario que tiene la cosa materialmente en su poder, como el arrendatario que tiene la cosa ajena y que está obligado a devolverla en virtud del contrato relativo; también

es poseedor el ladrón o el despojante, pues su posesión, aunque sea contraria a derecho, es posesión. —Por tanto, una cosa es la posesión como hecho y otra son los efectos jurídicos que legalmente deba producir, como distintos serán los efectos de la posesión cuando sea justa o injusta, de buena o mala fe. Pero no debe confundirse la posesión como hecho, con el derecho de poseer. Se admite legalmente, por tanto, la existencia de una posesión que no emana de un acto traslativo de la propiedad o del uso de las cosas. —Por consiguiente, no tiene por qué exigirse que la posesión, para que sea protegida mediante el juicio de garantías, sea la que proviene de una causa legítima, pues nuestra Carta Fundamental no lo dispone así; se limita a establecer, sin hacer alguna distinción, que la garantía se otorga en favor de quien tenga la posesión, sin que especifique la calidad que ésta deba tener. Cuando se solicita la protección de la Justicia Federal, a través de la tramitación del juicio de amparo y se señala como acto reclamado la privación de la posesión, no tiene por qué justificarse el derecho con el que se tiene aquélla, porque, como ya se dijo, la Constitución Política protege a toda case de posesión, no únicamente aquélla que es en concepto de propietario o con justo título, pues la garantía individual lo que pretende preservar es el derecho de audiencia, de lo que se deduce que su imperativo está orientado a que el acto de privación no se concrete, si no es mediante juicio, ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. En estos casos, el interés jurídico del gobernado emana del reconocimiento que tiene en la ley civil el hecho posesorio y del mismo mandato constitucional. De ahí el sentido en que se han orientado nuestros antecedentes jurisprudenciales, entre otros, los que este Tribunal invoca en apoyo a su resolución. Estas son las razones por las que no se comparte el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, invocado bajo el rubro: "POSESIÓN, NO SE ENCUENTRA PROTEGIDA POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA SI NO SE JUSTIFICA LA CAUSA LEGAL DE LA," consultable en las páginas 247 y 248 del Informe de Labores de 1989, Tercera Parte. En esa virtud, en términos del artículo 194-A de la *Ley de Amparo* vigente, deberá denunciarse la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de

que este Alto Tribunal decida cuál tesis debe prevalecer. —Por idénticos motivos a los expuestos con antelación, tampoco se comparte el criterio que en su momento sustentó el extinto Primer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito y que el juez recurrido invocó en apoyo de su resolución. —Así pues, de acuerdo con la consideración que precede, es acertado el argumento del recurrente, en el sentido de que el juez de distrito recurrido no examinó ni resolvió la cuestión efectivamente planteada, inherente a si el quejoso era o no poseedor y si el acto de autoridad lo privó de la tenencia material de la cosa. —Empero, si bien es cierto que, en el aspecto indicado, asiste razón al recurrente, también lo es que, del examen y valoración de las pruebas que rindió, no es factible concluir con certeza, que fuese él quien tuviese el poder del hecho sobre el inmueble cuya desposesión reclama. En efecto…"

TERCERO. - Sí existe contradicción de tesis entre la sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia del Primer Circuito. En efecto, mientras que este último considera que, para proteger la posesión a través del juicio de amparo, es necesaria la existencia de un título que justifique que tal posesión es en concepto de propietario, el Tribunal mencionado en primer término, estima que no es necesario título alguno, sino que sólo se requiere la tenencia material de la cosa con ánimo de conducirse como propietario o como poseedor.

CUARTO.- Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que dicho Segundo Tribunal Colegiado, está en lo correcto, en cuanto estima que para la protección constitucional de la posesión es necesaria la existencia de un título, más no lo está cuando sostiene que tal título debe ser en concepto de propietario, ya que como se verá más adelante, para proteger la posesión, basta que ésta se funde en un título que se ubique o encuadre en alguna delas figuras jurídicas previstas por la ley, que otorgue el derecho a poseer. Consecuentemente, se estima que el Primer Tribunal Colegiado no está en lo correcto al sostener que no se requiere título alguno y que basta la tenencia material de la cosa con el ánimo de conducirse como propietario o poseedor.

Tomando en cuenta que, para el efecto de proteger la posesión a través del juicio de amparo, el artículo 14 de la Constitución Federal actualmente en vigor, tiene particular importancia por ser el fundamento básico de dicha protección; resulta conveniente hacer un análisis de sus antecedentes en general, así como de los preceptos equivalentes de las diversas constituciones que han regido al país y del propio artículo 14 constitucional ya citado.

El primer antecedente de nuestro actual artículo 14 constitucional, lo encontramos en la Carta Magna de Inglaterra, cuyo capítulo XXIX decía: "ningún hombre libre será aprehendido ni preso, ni despojado ni proscrito ni de otro modo destruido, ni el rey hará violencia sobre él, sino por la sentencia de sus pares o según la ley de la tierra".

En la confirmación que de dicha Carta Magna hizo Carlos III, tal prescripción se repitió con modificaciones que la ampliaron. La petición de derechos renovó el reconocimiento de los consignados en aquel capítulo, en cláusula que concluía con estas palabras: "Los hombres libres serán presos o detenidos sólo conforme a la ley de la tierra o por debido proceso legal y no por mandamiento especial del Rey, sin cargo alguno". Por primera vez se hallan juntas aquí las dos fórmulas que después adoptaron las leyes de los pueblos sajones: *law of the land due process of law* (la ley de la tierra se debe al proceso legal).

Los colonos de América consideraron el derecho reconocido entre los que como ingleses les correspondían y su violación figura entre las querellas de la declaración de independencia.

La Constitución Americana incluye el precepto de referencia en su enmienda V, en la siguiente forma: "nadie será privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sin el debido proceso legal".

En la época precolombina de lo que actualmente es nuestro país, no aparece ninguna institución consuetudinaria o de derecho escrito que guarda semejanza con las garantías que constitucionalmente existen en la época moderna.

A similar conclusión puede llegarse por lo que se refiere al derecho novo hispano, ya que si bien las leyes de indias y sus supletorias las leyes de Castilla, fueron protectoras en alto grado, el absolutismo del régimen español impedía totalmente la fructificación de un sistema de

derechos públicos subjetivos que pudiera hacer pensar en la existencia de garantías constitucionales.

Al fin de la vida colonial, España sufre una transformación política que abarca a la figura del soberano y se intenta imitar al régimen constitucional francés derivado de su movimiento revolucionario. Así surge la llamada Constitución de Cádiz de 1812. Ya en este documento que relativamente rigió en México, aparecen disposiciones fundatorias de garantías del carácter constitucional en que se originan. La mayor trascendencia de tal documento fundamental es el de ser fuente de inspiración de algunas de las disposiciones constitucionales que han llegado hasta nuestros días.

El *Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el veintidós de febrero de mil ochocientos catorce, no es propiamente un antecedente legislativo franco de las garantías constitucionales que nos rigen, pues como es sabido, nunca entró en vigor en el México independiente, pero en él ya existe un catálogo de garantías. Su artículo 24, de manera genérica decía: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

En el Decreto de referencia existen otros preceptos como son los artículos 31, 32 y 33, en los cuales se establecen verdaderas garantías constitucionales, tales como la de audiencia, inviolabilidad de los derechos de propiedad y posesión, respectivamente.

La primera Constitución que rigió al México independiente, fue la de cuatro de octubre de mil ochocientos veinticuatro. En ella, concretamente en su artículo 112 aparece lo que podría considerarse un segundo antecedente remoto de nuestro actual artículo 14 constitucional, pues en ese precepto se restringieron las facultades del presidente, quien no podía privar a nadie de su libertad, ni imponerle pena alguna, ni ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella.

La segunda Constitución del país, conocida como *Las Siete Leyes Constitucionales* de treinta de diciembre de mil ochocientos treinta y seis, que dio fin al sistema federal que se estableciera en la de mil ochocientos veinticuatro, creando el régimen centralista, en su ley primera, artículo 2, enumera algunas garantías individuales, mencionándolas como "derechos del mexicano", siendo entre otras, la prohibición de privar de la propiedad, del libre uso y el aprovechamiento de ella, salvo casos de utilidad general y pública.

El tercer documento constitucional de carácter fundamental que apareció en nuestra vida independiente es la llamada Acta de Reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, que restablece el imperio de la Constitución Federal de mil ochocientos veinticuatro. Sobre el particular debe señalarse, que en mil ochocientos cuarenta y seis se citó a un congreso, cuyos miembros estaban divididos entre reponer lisa y llanamente la Constitución de mil ochocientos veinticuatro y expedir una nueva Constitución que aprovechara los principios fundamentales de aquélla.

Dicho Congreso formó una comisión, entre cuyos miembros se encontraban, entre otros, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero.

La mayoría de la comisión, esto es, con excepción de don Mariano Otero, presentó al Congreso el cinco de abril de mil ochocientos cuarenta y siete, un dictamen proponiendo se declarará que el pacto de mil ochocientos veinticuatro era la única Constitución legítima del país, mientras no se publicaran todas las reformas que determinara hacerle ese Congreso, ofreciendo presentar un dictamen al respecto a la mayor brevedad

Don Mariano Otero, por su parte, formuló un voto particular acompañando un proyecto de Acta de Reformas, mismo que también fue del conocimiento del Congreso.

Este, en sesión del dieciséis de abril del propio año de mil ochocientos cuarenta y siete, rechazó el dictamen de la mayoría y discutió el voto particular de Otero, mismo que con algunas modificaciones y adiciones, convertido ya en Constitución, fue jurada el veintiuno de mayo de mil ochocientos cuarenta y siete.

El artículo 5° de dicha *Acta de Reformas*, que correspondió al artículo 4° del proyecto de Otero, decía: "para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas."

No es, pues, este documento, notable y destacado por el hecho de que contuviera un catálogo de derechos fundamentales elevados a la categoría de garantías constitucionales, sino porque en su artículo 25 (19 del proyecto de Otero), se estableció el amparo a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos constitucionales. En otras palabras, la novedad del Acta de Reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, radica en la comprensión de que una enumeración de alto nivel de las garantías constitucionales no produce ningún resultado concreto si no se crea al mismo tiempo un instrumento práctico y efectivo para que sean respetadas.

La Constitución Federal de cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete, es la primera que señala un capítulo especial en el que enumera los derechos del hombre, dentro del cual se encuentra el artículo 14, cuyo texto es el siguiente:

"No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el Tribunal que previamente haya establecido la ley."

Aunque es verdad que este precepto no hace expresa referencia a la posesión, como uno de los bienes jurídicamente tutelados, es indudable que al igual que el artículo 14 de la Constitución Federal que actualmente rige, también protegía la posesión, solo que implícitamente.

En efecto, el respectivo proyecto de Constitución presentado al Congreso de mil ochocientos cincuenta y seis por la Comisión encargada de formarlo, contenía, entre otros, los artículos 21 y 26, que eran del tenor literal siguiente:

"Artículo 21.- Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial

pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país."

Artículo 26.- "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso."

El catorce de agosto de mil ochocientos cincuenta y seis, se discutió el artículo 21 y a propuesta del diputado Pérez Gallardo, en el sentido de que las ideas de ese artículo estaban comprendidas en el 26 y además este se encontraba mejor redactado; la comisión retiró el primero y dejó el segundo.

Puesto a discusión el artículo 26 el veintiuno de agosto del mismo año, se generó una discusión relacionada, no con la prescripción que contenía, sino sobre la pena de muerte a que se refería el diverso artículo 33. Los partidarios de que aquella se aboliera, entre los que figuraba el Diputado Gamboa, con toda razón argumentaron que aun cuando el artículo 26 no se refería a la pena capital, era oportuna la discusión sobre la misma, porque como en ese precepto se establecía que "nadie puede ser privado de la vida.,. sino por sentencia judicial[…]", de aprobarse, por ese solo hecho quedaría aprobada la pena de muerte.

Sin reparar la comisión en que para evitar toda dificultad bastaba con posponer la discusión del artículo 26, para cuando se viera el 33 relativo a la pena de muerte, aceptó la proposición de Gamboa, pero antes oyó al Diputado Cerqueda, quien expuso que pudiendo haber "casos de arbitrariedad que no ataquen precisamente la vida, la libertad ni la propiedad, proponía se dijera que en materia civil o criminal no podría haber fallos sino con las garantías propuestas por la comisión".

Independientemente de las razones que expuso el Diputado Cerqueda para hacer su proposición, lo cierto es que la expresión: "materia criminal o civil" que utilizó, tuvo como efecto abandonar la enumeración de los diferentes bienes jurídicamente tutelados a través del artículo 26 del proyecto, enumeración que en toda legislación resulta inconveniente, porque se corre el riesgo de dar margen para que al interpretar la norma, se excluyan derechos que en realidad sí se tuvo el

propósito de incluirlos, pues no debe perderse de vista que en el artículo 21 del proyecto, que se retiró por considerarlo subsumido en el 26, se decía: "nadie puede ser despojado de sus […] derechos", entre los cuales indudablemente se encuentra la posesión.

Ahora bien, tomando en consideración que después de hacer su proposición Cerqueda en los términos ya indicados, la comisión retiró el artículo 26, para posteriormente volver a presentarlo en la misma sesión suprimiendo la expresión: "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad" y poniendo en su lugar: "nadie puede ser juzgado ni sentenciado…", y tomando en cuenta por otro lado, que como se dijo, el artículo 21 del proyecto, en el cual se decía "nadie puede ser despojado de sus […] derechos […]", fue retirado por la comisión por estimarse que estaba subsumido en el 26; debe concluirse que, no obstante que en este último precepto, que finalmente fue aprobado por mayoría de ochenta y cuatro votos contra dos y le correspondió el número 14 de la Constitución de 1857, no se hacía referencia expresa a la posesión, sí protegía ese derecho, sólo que el constituyente, prefirió suprimir la enumeración de los bienes o derechos que se protegían, para de esa manera eludir el problema que se presentó, relativo a la pena de muerte a que se refería el artículo 33 del proyecto, misma que quedaría lógica, implícita e inoportunamente aprobada, en el caso que se hubiera aprobado el artículo 26 en los términos en que fue originalmente redactado por la comisión.

El artículo 14 de la Constitución Federal de 1917, actualmente en vigor, fue aprobado sin modificación alguna en los términos propuestos en el proyecto de Constitución de Carranza, en la décimo octava sesión ordinaria del veinte de diciembre de mil novecientos dieciséis. Su segundo párrafo, que es el que aquí interesa, es del tenor literal siguiente:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

De los antecedentes anteriormente relatados se advierte, que no siempre ha sido preocupación de los seres humanos el proteger la

posesión y garantizarla a través de normas jurídicas fundamentales, como sí viene ocurriendo en los tiempos modernos, pues mientras que en el *Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana*, como en la primera Constitución que rigió el México independiente y en la Constitución Federal que actualmente rige, de manera expresa ha sido incluida la posesión como jurídicamente tutelada, en otros de los antecedentes, como en la Constitución de 1857 y en la llamada Acta de Reformas de 1847, puede afirmarse que solo se protegió la posesión de manera implícita. Sin embargo, en el resto de los antecedentes, no se hace referencia a la posesión, ni expresa ni implícitamente.

Por otro lado, advertimos, que no existen datos o elementos que puedan servir de orientación para determinar si la posesión que debe protegerse es aquella que se funda en un título sustentado en una figura jurídica prevista en la ley que genere el derecho a poseer o, por el contrario, debe protegerse la simple tenencia material de las cosas independientemente de que se tenga o no derechos de posesión sobre ellas.

Luego, para dilucidar el problema, solo podemos recurrir al estudio e interpretación de las disposiciones legales que han regulado y regulan la institución de que se trata, y de las que colateralmente se relacionan con ellas, auxiliándonos de la doctrina y atendiendo de manera especial a los graves problemas y consecuencias que en la práctica presenta el no exigir título alguno para proteger la posesión a través del amparo.

QUINTO. - A manera de ilustración, enseguida se hace un análisis sobre las opiniones que más han influido en las legislaciones civiles del país, respecto al tema de la posesión.

Primeramente debe señalarse que, como es sabido, a diferencia de los Códigos Civiles, del Distrito Federal de 1870 y 1884, que adoptaron la Teoría Subjetiva de la Posesión de Savigny, el *Código Civil para el Distrito Federal* actualmente en vigor, esencialmente igual en el aspecto que interesa al *Código Civil del Estado de Jalisco* (legislaciones estas

comprendidas en los circuitos cuyos tribunales colegiados sustentaron las tesis contradictorias de que se trata), como la mayoría de los *Códigos Civiles* de los Estados dela República, adoptaron la Teoría Objetiva de la Posesión, cuyo autor es el maestro alemán, Rodolfo Von Ihering.

Por la marcada influencia que han tenido y tienen dichos autores en nuestras legislaciones, es pertinente hacer un análisis, aunque sea somero, de la tesis que respecto de la posesión sustentaron.

En la Teoría Subjetiva, Savigny, que se considera un fiel intérprete de la doctrina romana o tradicional, la posesión es una relación o Estado de hecho que da a una persona la posibilidad física, actual, inmediata y exclusiva de ejercer actos materiales de aprovechamiento sobre una cosa con el *animus dominii*. De esta definición se desprende los siguientes elementos:

1°. La posesión es una relación o Estado de hecho, que se manifiesta a través del corpus, del conjunto de actos materiales que demuestran la existencia de un poder físico del hombre sobre la cosa.

2°. Por virtud de ese Estado de hecho una persona tiene el poder o la posibilidad física, actual, inmediata y exclusiva de ejercer actos de disposición sobre una cosa.

3°. Que exista el *animus dominii* o el *animus rem sibi habendi*, para que haya propiamente posesión.

Este último, es un elemento de fundamental importancia, que ha caracterizado a la tesis de Savigny como subjetiva, en virtud de que puede existir la posesión teniendo el corpus por conducto de otro o por la simple posibilidad de ejercerlo, sin que haya actos materiales que impliquen la existencia del mismo, de tal manera que el elemento material no es, desde el punto de vista jurídico, tan esencial como el psicológico. Existen, afirma Savigny, infinidad de fenómenos de detentación, porque, hay corpus; pero no son casos de posesión porque no hay el *animus*; tal es la situación del arrendatario, del depositario, etc. En el momento en que una causa jurídica de nacimiento al *animus*, porque se cambie el título de la posesión, nace la posesión misma; el

arrendatario que adquiere el inmueble que ocupa se convierte, ipso facto, en poseedor.

Conforme a la teoría de Savigny, el poseedor debe comprobar la causa de la posesión, porque de ella se deriva el animus abstracto, o sea, la voluntad legal de poseer. Según sea el título de la posesión, el juez puede considerar que hay simplemente una intención de detentar la cosa, cuando se tiene la posesión en nombre de otro, como ocurre con el arrendatario o el depositario; o bien, si del título se deriva el animus *dominii*, bastará la prueba respecto a la causa que originó la posesión, verbi gratita una venta, una adquisición por herencia, etc., para que el juez considere el *animus dominii*.

Por su parte, Ihering en la teoría objetiva que creó, reconoce también que existen en la posesión dos elementos: corpus y animus, pero los entiende en forma diferente a Savigny. Por lo que hace al primero, considera que es, simplemente, la manera de exteriorizar el animus mediante un conjunto de hechos que demuestran una explotación económica dela cosa, y que también son la forma visible de la propiedad.

Para este autor el corpus no queda constituido por una simple relación física de lugar, de proximidad o de contacto entre el hombre y la cosa. Sostiene que esta relación física carece de significación jurídica y que puede existir la proximidad material o del contacto entre el hombre y la cosa sin que haya posesión. Por tanto, según este autor, para que la relación física adquiera significación jurídica, en primer lugar, es necesario que exista interés. Este es fundamental en toda la doctrina de Ihering, no sólo por lo que se refiere a la posesión, pues él define el derecho subjetivo como un interés jurídicamente protegido. Por consiguiente, el detentador debe tener un interés y no simplemente esa relación física con la cosa. Tal interés motiva su voluntad para seguir un fin que consiste en llevar a cabo la explotación económica de la cosa.

Al hablar del fundamento de la protección posesoria, Ihering caracteriza al corpus indicando que éste es la forma de exteriorizar el derecho de propiedad, o dicho, en otros términos, la manera de hacerla visible.

El *animus* indisolublemente ligado al *corpus* también es la forma de exteriorizar un determinado propósito de explotación económica, y

ese propósito constituye el *animus*, en sentido muy diverso del *animus dominii* a que se refiere Savigny. Según Ihering, como el corpus no queda constituido por una simple relación material, sino por un interés que motiva la voluntad para perseguir un fin, el corpus se encuentra ligado en forma indisoluble con el *animus*. En otras palabras, el propósito de explotación económica que existe en la intención del poseedor se traduce en una serie de actos que constituyen el corpus. Así, en todo fenómeno material de explotación económica habrá en el fondo un propósito, y éste es el que constituye el *animus*.

Según este autor, no hay posibilidad de desligar el *animus* del *corpus*, constituyen un todo indivisible en forma muy diversa de aquella en que los presenta Savigny, completamente desligados, pues para este último puede haber la detentación sin el *animus*, o el *animus dominii* sin tener materialmente el corpus, habiendo delegado éste en un tercero.

Ihering estima que es un error separar dichos elementos. Una consecuencia de interpretar el *animus* a que se referían los romanos, en forma muy diversa de la que los propios textos implicaban. Evidentemente que, si se considera el *animus* como *dominii*, sí se puede desligar el corpus; pero si se comprende como el simple propósito de explotación económica de una cosa, y el corpus como el conjunto de actos que permiten esa explotación, habrá una liga constante entre el corpus y el *animus*. Estos dos elementos constituirán un todo indivisible, de tal manera que, dice Ihering, del corpus se infiere el *animus*. Por ello concluye considerando que todo fenómeno de detentación es un fenómeno de posesión, pues en toda persona consciente, el hecho de explotación económica de una cosa implica un propósito.

De aquí, afirma Ihering, que los romanos presumieron siempre el *animus* del *corpus*. Por esta razón dice, puede considerarse que, salvo excepción expresa de la ley, todo detentador es un poseedor. Con todo esto, Ihering concluye que en tanto no exista un texto expreso que declare que un caso de detentación no es de posesión, debe reputarse al detentador como poseedor; todo caso de duda debe considerarse como de posesión, y sólo cuando por determinadas razones el legislador

dispone expresamente que el detentador no será poseedor, entonces habrá que someterse al texto de la ley.

De todo lo anterior se desprende, que las teorías de Savigny y Ihering difieren entre sí, fundamentalmente, en que mientras que el primero solo considera como posesión a la que se tiene para sí, o sea, al modo del propietario (*animus dominii*), actualmente también denominada posesión originaria, y que por lo tanto, la que no se tiene con ese carácter, como la del arrendatario, la del usufructuario, la del depositario, etc., denominada en la actualidad como posesión derivada, es simple tenencia o detentación; el segundo considera como posesión propiamente dicha, tanto a la originaria, como a la derivada, lo que se pone de relieve, cuando Ihering señala: "todo fenómeno de detentación es un fenómeno de posesión… procede considerarse que, salvo excepción expresa de la ley, todo detentador es un poseedor…"

Ahora bien, la teoría de Savigny se ve reflejada en el derogado *Código Civil para el Distrito Federal* de 1884, fundamental y concretamente, en los artículos 822, 825 y 826, pues de los mismos se advierte que solo se reputa poseedor al que posee en nombre propio o animus dominii, no así al que lo hace en nombre de otro. Dichos preceptos, respectivamente dicen:

Artículo 822.- "Posesión es la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismo o por otro en nuestro nombre."

Artículo 825.- "El poseedor tiene a su favor la presunción de poseer por sí mismo."

Artículo 826.- "El que posee en nombre de otro, no es poseedor en derecho."

En el *Código Civil para el Distrito Federal* actualmente en vigor, la teoría de Ihering se manifiesta de manera concreta en los artículos 790, 791 y 793, toda vez que en ellos se establece, que con la excepción a que se refiere el artículo 793, todo poder de hecho sobre una cosa, se considera como posesión, esto es, que se califica como tal, tanto la posesión originaria, como la derivada. Los preceptos invocados en último término son del tenor literal siguiente:

Artículo 790.- "Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él."

Artículo 791.- "Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada."

Artículo 793.- "Cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor."

La distinción entre las tesis anteriormente referidas y la forma en que se ven reflejadas en los *Códigos Civiles para el Distrito Federal* de 1884 y el que actualmente rige en la misma entidad, tienen relevancia para el caso, porque además de ilustrar sobre el tema medular en torno al cual gira la contradicción que se resuelve, aclaran determinadas situaciones confusas que desembocan en la creencia errónea en el sentido que no es necesario título alguno para proteger la posesión en el Amparo.

En efecto, el artículo 1079, del precitado *Código Civil* de 1884 establecía: "La posesión necesaria para prescribir debe ser: I.- Fundada en justo título; II.-De buena fe; III.- Pacífica; IV.-Continua y V.- Pública."

El artículo 1151 del *Código Civil* actualmente en vigor dispone: "La posesión necesaria para prescribir debe ser: I.- En concepto de propietario; II.-Pacífica; III.- Continua y IV.-Pública."

Ahora bien, se ha llegado a estimar que esta supuesta diferencia entre el derogado *Código Civil* de 1884 y el que actualmente rige, es una consecuencia de que el primero adoptó la tesis subjetiva de Savigny y el segundo la tesis objetiva de Ihering.

Por otra parte, suele razonarse: como la legislación vigente, a diferencia de la anterior, ya no exige el "justo título" para usucapir,

puede operar la prescripción respecto de la posesión que se ha adquirido sin título alguno, y si ello es así, por mayoría de razón tampoco debe exigirse título para protegerla posesión en el amparo, ya que ésta es una protección interina y aquélla una protección definitiva de la posesión.

Sin embargo, una y otra cosa son totalmente incorrectas, pues como se verá en el Considerando Séptimo de este fallo, la circunstancia de que en el artículo 1151 del *Código Civil* vigente, ya no se haga referencia al "justo título", de ninguna manera significa que pueda producirse la prescripción respecto de una posesión que se adquirió sin título alguno, y por otra parte, tampoco es exacto que el cambio en la tesis doctrinal adoptada, de la subjetiva de Savigny a la objetiva de Ihering, tenga relevancia en cuanto a si es necesario o no el título en la posesión, pues como se dijo, ese cambio solo se refleja en el hecho de que, mientras que en el hoy derogado *Código Civil* de 1884, solo se consideraba posesión a la originaria o *animus dominii,* en el código vigente se reputa posesión también a la derivada, como la del arrendatario y otras análogas. Tal afirmación se corrobora si se toma en cuenta, que si se aceptara que el cambio a la tesis objetiva tiene relevancia para efectos de la exigencia o no del título, en todo caso, el efecto de ese cambio operaría a la inversa, esto es, antes no debería haberse exigido el título y ahora sí, puesto que la no exigencia de éste, implica que basta que el poseedor tenga el ánimo de poseer para sí o en concepto de propietario, lo cual es eminentemente subjetivo, y en cambio, el requerimiento del título, en todo caso, se identificaría con la tesis prevaleciente de Ihering, puesto que el título constituye un requisito típicamente objetivo.

Sexto. - Hechas las anteriores aclaraciones, a continuación, se procede a expresar las razones que fundamentalmente apoyan el presente fallo.

Es correcta la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, solo en cuanto en ella se sostiene que para proteger la posesión a través del juicio de amparo es necesaria la existencia de un título, pero incorrecta en cuanto se estima que tal título debe ser en concepto de propietario, y por lo tanto, no le asiste razón al Primer Tribunal Colegiado de la misma materia, del Tercer Circuito,

al sostener en su tesis que no es necesario título alguno y que basta la tenencia material de la cosa con el ánimo de conducirse como propietario o como poseedor, en atención a lo siguiente.

Resulta inadmisible la postura que este último Tribunal sostiene, en primer término, porque abre la puerta que conduce a un camino cuyo extremo puede ser una situación verdaderamente caótica, ya que cualquiera estaría legitimado y protegido para invadir o arrebatar la propiedad o la posesión de otro, aún con la plena conciencia de que no le asistiera derecho alguno sobre ellas, con lo cual se estría institucionalizando un statu quo, propio, seguramente, de los tiempos primitivos.

En cambio, sí resulta razonable, que siendo la Constitución Federal la estructura jurídica fundamental de un régimen de derecho como el nuestro, cuando el constituyente incluyó la posesión como uno de los derechos protegidos por su artículo 14, lo hizo indudablemente pensando en proteger aquella que deriva de un derecho, esto es, la que se funda en un título sustentado en una figura jurídica prevista por la ley, que genere el derecho a poseer. Ello es así, porque solo interpretando de esa manera dicho precepto constitucional, armoniza con el régimen de derecho implantado, además de que, por otra parte, en esa forma se asume una posición congruente con lo que desde los tiempos de don Alfonso el Sabio se entendió por posesión.

En efecto, en el título XXX, de la Tercera partida de don Alfonso el Sabio, aparece la ley primera denominada: "Que Cosa es Posesión". El texto de esa ley es el siguiente: "*LEX I.- Possessio est justa detentio rerum corporalium cum corporis intellectu, et adjutorio., Incorporalia enim non possidentur, sed quasi possidentru, Hoc dicit.*", lo cual demuestra con toda claridad, que ya desde esa época se contempló a la posesión como la detentación justa de las cosas con la ayuda del cuerpo y del entendimiento, pues por otro lado se sostenía desde entonces que "posesión es la tenencia derecha que los hombres tienen de las cosas con la ayuda del cuerpo y del entendimiento", siendo evidente que estos dos conceptos excluyen razonablemente la posibilidad de proteger la posesión a través del amparo, cuando se entre en ella sin derecho alguno.

Independientemente de lo anterior, existen diversas razones que conducen a esta misma conclusión y son las siguientes.

La posesión está constituida fundamentalmente por una situación o Estado de hecho. El elemento subjetivo animus, solo tiene relevancia desde un punto de vista teórico, ya que, ante la imposibilidad material de demostrarlo, los legisladores han optado por presumirlo. Así, el *Código Civil para el Distrito Federal* de 1884, en su artículo 825 disponía: "El poseedor tiene a su favor la presunción de poseer por sí mismo (se presume el *animus dominii*)". Y el *Código Civil* de la misma entidad, que actualmente rige, en su artículo 798 establece: "La posesión da al que la tiene la presunción de ser propietario para todos los efectos legales (presunción del *animus dominii*). El que posee en virtud de un derecho personal, o de un derecho real distinto de la propiedad, no se presume propietario; pero sí es poseedor de buena fe tiene a su favor la presunción de haber obtenido la posesión del dueño de la cosa o derecho poseído (presunción del *animus possidendi*)."

En relación con el predominio de la situación de hecho en la posesión, debe tenerse presente que el *Código Civil para el Distrito Federal* actualmente en vigor, en la parte que interesa de su artículo 790 textualmente dice:

"Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho[…]".

Su equivalente, el artículo 833 del *Código Civil* para el Estado de Jalisco, es sustancialmente igual.

Con las variantes propias del punto de vista personal de cada autor, como Savigny, Ihering y en México, Rojina Villegas, entre otros, todos coinciden en que la posesión es una relación o Estado de hecho entre una persona y una cosa.

Cabe aclarar también, que una cosa es la posesión como relación o Estado de hecho y otra, muy diferente, es que, por virtud de un título sustentado en una figura jurídica prevista por la ley, se adquiera el derecho a la posesión.

Sobre el particular debe señalarse, que existen diversas figuras jurídicas que otorgan el derecho a poseer, y que son traslativas del dominio, tales como la compraventa, la donación y la permuta. Estas generan el derecho de propiedad y consecuentemente el de posesión. Quien tiene la posesión por virtud de cualquiera de esas figuras u otra análoga, se dice que es poseedor originario.

Existen otras figuras jurídicas que generan el derecho a poseer pero que no transfieren el dominio. A esa posesión se le llama derivada. Ejemplos de ésta son las que detentan el arrendatario y el comodatario, entre otros.

Por otra parte, en los términos del artículo 826 del *Código Civil para el Distrito Federal,* actualmente en vigor y su equivalente el artículo 833 del *Código Civil del Estado de Jalisco*, "sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción".

Ahora bien, como más adelante quedará establecido, la adquisición en concepto de propietario significa que se entra en ella por virtud de un título traslativo de dominio, aunque ese título o causa generadora de la posesión sea imperfecto. Consecuentemente, solo la posesión que se adquiera en esa forma es susceptible de convertir en propietario al poseedor, a través de la prescripción adquisitiva.

Todas las disposiciones legales tienen una razón de ser o *ratio legis*. En un régimen de derecho como el nuestro, es lógico pensar que las que protegen la posesión tienen su fundamento racional en la presunción de que, atrás del hecho posesorio, existe una figura jurídica prevista por la ley, que genera el derecho a poseer. Luego, es perfectamente inteligible que para que opere la usucapión es necesario que se entre a poseer por virtud de un acto traslativo de dominio que genere el derecho de propiedad, y que constituye el título, y por lo mi9smo, es también razonable que para proteger la posesión en el amparo se acredite que se adquirió por virtud de un título que se funda en un precepto legal o figura jurídica que genere el derecho a poseer, independientemente de que ese título pudiera estar viciado, pues ya se sabe que esto último en todo caso debe dilucidarse ante la potestad común.

Dicho en otros términos, así como es contrario a la razón, que en un régimen de derecho, se llegue a adquirir la propiedad de una cosa por virtud de la prescripción, por quien no ha realizado acto jurídico alguno traslativo de dominio, como la compraventa, la donación, la permuta o cualquier otro análogo; tampoco es razonable que se proteja a través del juicio constitucional a aquel que solicita el amparo sin ninguna base que objetiva y razonablemente le haga suponer que tiene derecho a la posesión, y con mayor razón, es inaceptable que se proteja a quien solicita el amparo con la plena conciencia de que posee sin derecho alguno.

La postura contraria, como se dijo, equivale a hacer prevalecer el hecho en lugar del derecho y produciría una situación verdaderamente caótica, porque si se acepta que puede producir la prescripción adquisitiva, la posesión que se adquiere sin derecho y no solamente la que derive de u8n título traslativo de dominio, con ello, podría indebidamente, darse la razón a quien entró a ocupar la propiedad o posesión de otro, con la plena conciencia de que no tiene derecho alguno, y de paso, se estaría alentando a las personas que hasta la fecha han respetado las propiedades y posesiones de otros, para que las invadieran, pues sabrían de antemano que, aun en esas condiciones podrían convertirse en sus dueños.

Ahora bien, como a través del amparo se protege la posesión interina, la razón que existe para no aceptar que opere la prescripción adquisitiva respecto de la posesión que se adquiere sin título, como se dijo, es la misma que hay para que no se proteja por medio del amparo esa posesión, sino exclusivamente, la que deriva de un título que genere el derecho a poseer, ya que como en esos títulos, están incluidos, además de los que generan una posesión derivada, los que dan lugar a la posesión originaria, o sea, los que trasfieren la propiedad; otorgar la protección constitucional quien ha arrebatado sin derecho alguno la propiedad o posesión ajenas, además de que pugnaría con el más elemental concepto de lo que significa un régimen de derecho, estaría alentando aún más a los potenciales invasores de tierras, pues sabrían que la protección interina que se les otorga en el amparo respecto de los inmuebles que llegaran a poseer sin derecho alguno, sería el principio para convertirse en propietarios de ellos.

En virtud de lo anterior, y toda vez que con frecuencia se opina erróneamente, que para la prescripción adquisitiva no es necesario que la posesión se adquiera por virtud de un título traslativo de dominio, entendido como causa generadora de la posesión, y que basta que interna y subjetivamente el poseedor tenga el propósito de ser el propietario o dueño de la cosa, y que se comporte como tal; se hace necesario justificar el porqué sí es necesario dicho título, pues según quedó establecido, en gran medida, de eso depende la razón o el fundamento de proteger a través del amparo, solo aquella posesión que se funda en una título que genere el derecho a poseer.

Séptimo. - Entrando ya en materia sobre la prescripción adquisitiva, debe señalarse en primer término, que el artículo 1151, fracción I del *Código Civil para el Distrito Federal* que actualmente rige, no determina de manera exhaustiva y completa los requisitos de toda usucapión y por ende que las cualidades de toda posesión apta para la prescripción positiva se agotan en la siguiente enumeración: en concepto de propietario, pacífica, continua y pública.

La postura contraria significa una mutilación de los principios que conforme a ese ordenamiento rigen la institución de la prescripción adquisitiva, y entre esos principios el fundamental y básico es el contenido en su artículo 826.

Este dispositivo establece que SOLO LA POSESIÓN QUE SE ADQUIERE EN CONCEPTO DE DUEÑO Y SE DISFRUTA EN EL MISMO CONCEPTO PUEDE PRODUCIR LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA, y fue copiado prácticamente igual del 447 del *Código Civil español*, como se advierte en la transcripción que de él se hace: "Sólo la posesión que se adquiere y se disfruta en concepto de dueño puede servir de título para adquirir el dominio". Los autores de nuestro actual *Código Civil para el Distrito Federal* usaron la fórmula del precepto español, no para alterar el concepto de justo título a que se refería el Código Civil de1884, sino para clarificarlo.

El citado artículo 1151, fracción I de nuestro actual *Código Civil del Distrito Federal*, señala los términos generales para toda prescripción

positiva, siendo el primero que la posesión debe ser en concepto de propietario. El artículo 1152 regula las dos usucapiones de inmuebles, la de mala fe y la de buena fe. Respecto de la primera establece en la fracción III, que los bienes inmuebles se prescriben "en diez años cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública". Surge entonces la primera dificultad para interpretar los textos en que se habla de la posesión en concepto de dueño, a los que debe adicionarse el artículo 813 que se refiere también a la posesión en concepto de dueño por más de un año, aunque sea de mala fe, con tal de que no sea delictuosa. El artículo 826, que es un precepto clave para el estudio de que se trata, lo trajeron nuestros legisladores del Código Español y con él la idea de posesión en concepto de propietario. Esta idea tiene su origen en la clasificación que el artículo 432 del *Código Español* establecía en la siguiente forma: "La posesión en los bienes y derechos puede tenerse en uno de dos conceptos: o en el de dueño, o en el de tenedor de la cosa o derecho para conservarlos o disfrutarlos, perteneciendo el dominio a otra persona."

En el artículo 1947 del proyecto de don Florencio García Goyena formulado en 1851, que sirvió de base a dicho *Código Civil Español*, cuya vigencia empezó el primero de mayo de mil novecientos ochenta y nueve, se establecía: "la posesión debe ser continua y no interrumpida, pública, pacífica, no equívoca y en concepto de propietario".

Aun cuando el *Código Civil Español*, no contenía definición alguna sobre lo que se debe entender por posesión en concepto de dueño, García Goyena al exponer los motivos del artículo 1947, entre otras cosas dijo: "En concepto de propietario: es decir, a virtud de un título hábil para transferir la propiedad", lo cual da materia para sostener que por posesión en concepto de propietario, o de dueño, como indistintamente lo llama el *Código Civil* vigente para el Distrito Federal y la mayoría de las legislaciones del país, debe entenderse, la que se adquiere por medio de un título apto para trasferir la propiedad.

Esta definición la acepta el *Código Civil para el Distrito Federal* en sus artículos 812 y 813, el primero de los cuales se refiere a la restitución de los frutos por el poseedor de mala fe que tiene menos de un año, y el segundo, a la posesión también de mala fe, pero por más

de un año. Ahora bien, no obstante que ambos preceptos sirven para regular los efectos de la misma posesión (de mala fe), diferenciándose solamente en cuanto al tiempo (antes de un año y después que éste se ha cumplido), en el primero se habla del poseedor "a título traslativo de dominio", y el segundo al que posee en concepto de dueño, todo lo cual indudablemente implica que el legislador consideró que detentar la posesión "en concepto de dueño", es lo mismo que "a título traslativo de dominio." Esta equivalencia se corrobora, tomando en cuenta que en el primer párrafo del artículo 2960, del propio *Código Civil*, se establece en esencia que la transacción no es un acto traslativo de dominio, y en el segundo se establece como consecuencia, que el reconocimiento de los derechos respecto de los cuales se realizó la transacción, "no importa un título propio en que fundar la prescripción."

En virtud de lo anterior debe estimarse que para que se produzca la prescripción adquisitiva, además de ser pacífica, continua y pública la posesión, debe adquirirse en concepto de dueño y disfrutarse en ese mismo concepto. Es decir, no basta que el poseedor se conduzca con respecto a la cosa como lo hace un propietario, que bardea, siembra y cosecha, celebra arrendamientos, etc., pues todo esto significa disfrutar la cosa como dueño, sino que la ley previene que el poseedor que así se conduce, sólo podrá llegar a la usucapión si empezó a poseer en concepto de dueño por haber adquirido esa posesión en tal concepto, es decir, a título de dueño, y no existe más título que el acto traslativo de dominio, aunque por sí solo no lo haya transmitido por los defectos y vicios internos de que adolezca. A efecto de evitar confusiones, debe señalarse lo ambiguo o equívoco del ya citado artículo 826 del *Código Civil* al aplicar "el concepto de dueño" tanto a la adquisición como al disfrute de la cosa, siendo que no es lo mismo, pues la adquisición en concepto de dueño, debe ser necesariamente por virtud de un acto que sea apto para transmitir el dominio, y el disfrutar la cosa en ese mismo concepto, se refiere al comportamiento del poseedor, que es igual al que observan los propietarios, según los usos, prácticas y costumbres.

Por otra parte, se ha llegado a sostener, que como es posesión de mala fe aquélla en que se entra a poseer sin título alguno, según

la definición que de esta clase de posesión da el artículo 806 párrafo segundo, del referido *Código Civil* para el Distrito Federal, cuando el artículo 1152, fracción III del propio *Código*, se refiere a la prescripción de diez años para la posesión de mala fe en concepto de dueño, pacífica, pública y continua, no se requiere que se haya adquirido la posesión mediante acto traslativo de dominio, lo cual es incorrecto.

Efectivamente, el artículo 806 textualmente dice: "Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho. —Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de un título que le impiden poseer con derecho. —Entiéndase por título la causa generadora de la posesión."

De lo anterior se desprende que ese precepto en su segundo párrafo contempla dos casos de posesión de mala de: 1°. La del poseedor que entró a poseer sin ningún título y 2°. La del que entró a poseer con título viciado y conoce esos vicios que le impiden poseer con derecho.

Por su parte, el artículo 1152, que se refiere al tiempo en que prescriben los inmuebles, en su fracción III establece: "Los bienes inmuebles se prescriben… III.- En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública;".

Analizando sistemáticamente estos dos preceptos, en el inaceptable supuesto de que sólo ellos estuvieran relacionados con la materia de la usucapión de mala fe, justa y correctamente se inferiría que la posesión de mala fe de este último precepto habría de ser o bien porque se entró a poseer sin título o porque se entró a la posesión con título viciado y con conocimiento de los vicios.

Sin embargo, la sistematización de esos dos preceptos exclusivamente resulta incorrecta porque se trata de la usucapión, que expresa y directamente está dirigida por el principio contenido en el artículo 826 anteriormente citado, que establece como requisito indispensable para la usucapión, que la posesión sea adquirida en concepto de dueño, o sea, a título de dueño. Consecuentemente, el

estudio sistemático solo de los artículos 806 y 1152, fracción III, resulta evidentemente incompleto, pues en esas condiciones se mutila el ordenamiento jurídico que regula esta materia y pretende, de manera indebida, excluir de la sistematización, precisamente al artículo 826, que contiene el principio básico y fundamental de la prescripción adquisitiva. Además, el estudio sistemático así realizado, convierte en inútil, igualmente sin causa justificada, la segunda hipótesis contenida en el párrafo segundo del artículo 806, relativa al título viciado, pues es claro que si se pudiera usucapir de mala fe sin título, sería irrelevante cualquier defecto que el título posesorio tuviera y el conocimiento que del vicio tuviese el poseedor, todo ello, en contravención al principio fundamental interpretativo de conservación de las leyes, según el cual, en toda interpretación y aplicación de ellas, deben quedar vivas todas sus normas y no excluir a algunas por preferir arbitrariamente a otras, así como en contravención al principio de la naturaleza orgánica de todo ordenamiento jurídico, conforme al cual, cada uno de sus elementos, está en relación con la totalidad de los elementos que lo integran.

El artículo 806, párrafo segundo, es una norma definitoria de la mala fe en la posesión, y la define en dos formas a saber: I.- Posesión de mala fe es la del que entró a ella sin título alguno para poseer y II.- Posesión de mala fe es la del que entró a poseer con título viciado y conoce esos vicios que le impiden poseer con derecho.

En el caso de sostener que se debe coordinar el 1152, fracción III con la primera definición del 806 y que, en consecuencia, aquél se refiere a la posesión sin título, se hace manifiesta la elección arbitraria de la primera de las dos definiciones, pues no habría explicación de por qué se excluye a la segunda. Además, en esa forma se destruye el principio fundamental del artículo 826, en el sentido de que para que se produzca la usucapión, es requisito que la posesión se adquiera en concepto de propietario, o sea, a través de un título traslativo de dominio, obviamente que no sea perfecto, puesto que si lo fuera no sería necesario recurrir a la prescripción; todo ello, como se dijo, en abierta pugna con el principio interpretativo de conservación de las leyes.

La única forma de evitar esa mutilación a la ley es interpretar, como se hizo, sistemática y coordinadamente los artículos 806, 826 y 1152, fracción III, pues solo de esa manera se cumple con la primera y básica condición del segundo de esos preceptos, consistente en que se adquiera la posesión por medio de un título traslativo del dominio para que pueda operar la prescripción, requisito este que a la vez implica que "la posesión por la posesión" no es apta para prescribir.

La razón fundamental por la que se ha llegado a sostener que no es necesario dicho título, y que es la que origina confusiones al respecto, es que en lugar de estudiar sistemáticamente los artículos 806 y 1152, fracción III, relacionándolos con el 826, erróneamente se han sistematizado solo aquellos dos preceptos, con el 1155 del propio *Código Civil para el Distrito Federal*, que prevé la prescripción adquisitiva por medio de delito y que textualmente dice: "La posesión adquirida por medio de un delito se tendrá en cuenta para la prescripción, a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o prescriba la acción penal, considerándose la posesión como de mala fe."

En efecto, hecha la sistematización en esta forma, o sea, excluyendo injustificadamente el artículo 826, que contiene el ya indicado principio rector de la institución e incluyendo en su lugar el 1155, que desde el momento que contempla el delito como medio de apropiarse de las cosas o bienes de otro, ya produce un rechazo natural y que por tanto no puede razonablemente regir ni subordinar a los otros dos artículos (806 y 1152, fracción III); se ha llegado a formular el siguiente razonamiento del todo erróneo; que como la posesión adquirida por medio de delito, que apriorísticamente supone la inexistencia de algún título, puede producir la prescripción, consecuentemente, no se requiere título para usucapir.

Tal razonamiento tiene a su vez como causa principal, que cuando se habla de delito en el artículo 1155, equivocadamente se parte del supuesto que se refiere al despojo, que hace suponer, apriorísticamente, que el poseedor no tiene título alguno.

Sin embargo, toda esa confusión se desvanece y tiene por efecto que se vea con toda claridad que para la prescripción es indispensable

que la posesión se adquiera por virtud de título traslativo de dominio, si atendiendo el principio rector que en ese sentido establece el artículo 826, se considera que el delito no es ni puede ser el de despojo, en que el sujeto activo solo invoque a su favor "la posesión por la posesión", sino que debe ser un delito que se cometa en el acto mismo traslativo del dominio en virtud del cual se entró a poseer, como podrían ser haber comprado el bien que se pretende usucapir a sabiendas de que era robado, o el haber participado de alguna manera en el abuso de confianza del vendedor, o si sabía que el título de éste era falso, etc., pues vista la cuestión de esta manera, el artículo 1155 relativo a la prescripción por medio de delito, deja de ser un obstáculo para la conclusión a que se ha arribado, resultando en cambio perfectamente compatibles con los diversos 806, 826 y 1152, fracción III del *Código Civil para el Distrito Federal*, actualmente en vigor, a los cuales se ha hecho referencia.

Los anteriores razonamientos encuentran apoyo en las diversas jurisprudencias que sobre prescripción adquisitiva ha sustentado esta Suprema Corte de Justicia, solo que al no ser del todo clara su redacción, han dado margen a las confusiones e interpretaciones erróneas de que antes se habló. Sin embargo, contienen lo necesario para concluir que en ellas se establece, como en el presente fallo, que para que se produzca la prescripción es necesario que la posesión se adquiera a virtud de un título traslativo de dominio.

Una de esas tesis es la que aparece publicada con el número 1377 en la página 2222 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, segunda parte (número 218, página 631, del Apéndice de 1985; número 272, página 817, del Apéndi9ce de 1975 y número 259, página 780, del Apéndice de 1965), cuyo texto es el siguiente:

"Prescripción adquisitiva. Necesidad de revelar la causa de la posesión. - El actor en un juicio de prescripción positiva, debe revelar la causa de su posesión, aún en el caso de poseedor de mala fe, porque es necesario que el juzgador conozca el hecho o acto generador de la misma, para poder determinar la calidad de la posesión, si es en concepto de propietario, originaria o derivada, de buena o mala fe y para precisar el momento en que debe empezar a contar el plazo de la prescripción."

Al hablarse en esta tesis de la necesidad de revelar la causa generadora de la posesión, se está exigiendo que se exprese el por qué se entró a poseer, para que con esa información el juzgador esté en aptitud de determinar si existió o no título traslativo de dominio o por el contrario se trata de una posesión derivada, para resolver en consecuencia.

Otra jurisprudencia sobre el tema es la que con el número 1379 aparece publicada en la Segunda Parte, página 2227 del mismo último Apéndice (número 219, página 632, del Apéndice de 1985; número 273, página 818, del Apéndice de 1975 y número 260, página 781, del Apéndice de 1965), que a la letra dice:

"Prescripción adquisitiva. Posesión en concepto de propietario.- La exigencia del *Código Civil para el Distrito Federal* y las legislaciones de los Estados de la República que contienen disposiciones iguales, de poseer en concepto de propietario para poder adquirir por prescripción, comprende no sólo los casos de buena fe, sino también el caso de la posesión de mala fe. Por lo que no basta la simple intención de poseer como dueño, sino que es necesario probar la ejecución de actos o hechos, susceptibles de ser aparecidos por los sentidos, que de manera indiscutible y objetiva demuestren que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella y la disfruta para sí, como dueño en sentido económico, aun cuan do carezca de un título legítimo, frente a todo el mundo, y siempre que haya comenzado a poseer en virtud de una causa diversa de la que origina la posesión derivada."

No obstante que en la redacción se confunda el significado de adquirir en concepto de dueño con el comportamiento del poseedor respecto de la cosa en ese mismo concepto, confusión que se origina en la anfibología del artículo 826 del *Código Civil del Distrito Federal* y sus equivalentes de otros Estados, al sostenerse al final de la tesis: "siempre que se haya comenzado a poseer en virtud de una causa diversa de la que origina la posesión derivada", es claro que hace referencia a la necesidad de que se entre a poseer por virtud de un título traslativo de dominio que da derecho a una posesión originaria, no siendo obstáculo que antes se exprese: "aun cuando carezca de un título legítimo frente a

todo el mundo", pues es obvio que en este fragmento se pretendió hacer referencia a que el título puede estar viciado.

Finalmente, en la página 223 de la Segunda Parte, del propio último Apéndice, aparece publicada la tesis 1378 (número 220, página 637, del Apéndice de 1985; 274, página 824, de la Compilación de 1975 y 261, página 787, del Apéndice de 1965), que es del tenor literal que sigue:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. POSESIÓN CON JUSTO TÍTULO.- En los Estados de la República donde la ley exige como requisito para prescribir adquisitivamente, que la posesión esté fundada en justo título, como hacía el *Código Civil del Distrito y Territorios Federales* de 1884, no basta con revelar el origen de la posesión y afirmar que se posee a título de dueño, sino además, el actor debe probar la existencia del acto que fundamentalmente se cree bastante para transferir el dominio, porque el justo título no se presume, sino debe ser acreditado."

Si bien en esta tesis se hace referencia al *Código Civil* de 1884, los razonamientos en ella contenidos son aplicables en relación al actual *Código Civil para el Distrito Federal*, pues ya quedó establecido que conforme a este último ordenamiento también se requiere título justo, en la medida que la posesión apta para prescribir debe ser adquirida por virtud de un título que transfiera la propiedad, y específicamente al final del tercer párrafo del Considerando Séptimo de este fallo, se expresa que los autores del actual *Código Civil para el Distrito Federal* usaron la fórmula del artículo 447 del *Código Civil Español* (iguales en cuanto a que hablan de que la posesión apta para prescribir debe adquirirse en concepto de dueño), no para alterar el concepto de justo título a que se refería el *Código Civil* de 1884, sino para clarificarlo.

A manera de aclaración debe quedar establecido, que en los razonamientos a que este considerando se refiere, solo se involucraron los artículos del *Código Civil* para el Distrito Federal, a fin de eliminar datos o elementos de confusión en el estudio de que se trata, que de suyo es complejo. Sin embargo, como la mayoría de las legislaciones del país, incluyendo la del Estado de Jalisco, contienen disposiciones iguales a aquel ordenamiento, tales razonamientos son aplicables a

este último código y a todos los de las demás entidades del país que contienen disposiciones substancialmente iguales.

Habiéndose demostrado que solo la posesión que se adquiere en concepto de dueño, o sea por virtud de un título traslativo de dominio, puede producir la prescripción, debe concluirse que, para efectos de proteger la posesión en el amparo, sí es necesaria la existencia de un título sustentado en alguna de las figuras jurídicas previstas por la ley, que genere el derecho a poseer, toda vez que, según quedó establecido con anterioridad, el fundamento racional que existe para exigir el título en el primer caso, es el mismo que hay para exigirlo en el segundo.

Ahora bien, este último título, o sea, el de la posesión en el amparo, contrariamente a lo que sostiene el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, no necesariamente debe ser "en concepto de propietario", pues ello implicaría sostener que solo debe protegerse a través del juicio constitucional la posesión originaria, que es la que deriva de un título que transfiere la propiedad, lo cual es del todo incorrecto, puesto que el *Código Civil para el Distrito Federal* en su artículo 791 y su equivalente el artículo 834 del *Código Civil del Estado de Jalisco*, como la mayoría de las legislaciones del país, contemplan la posesión derivada, como es la del arrendatario, la del usufructuario, la del depositario o cualquier otra análoga, misma que, aunque no proviene de un título traslativo de dominio y por tanto no puede ser en concepto de propietario, debe también ser protegida en el amparo.

A efecto de ilustrar lo anterior, a continuación, se transcribe el artículo 791 del *Código Civil para el Distrito Federal:*

"Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada."

Octava. - Las objeciones que frecuentemente se hacen en torno a la exigencia del título en el amparo, esencialmente consisten en que si para las personas con un nivel cultural medio, les resulta difícil distinguir cuando un título les otorga el derecho a poseer, con mayor razón sucede esto, tratándose de personas que carecen de la más elemental preparación, además de que, en muchas ocasiones, no obstante que sí se tiene el derecho a poseer, se carece del título respectivo.

Tales objeciones parten del supuesto que el título debe constar preferentemente en un documento y que además no deberá tener vicio alguno que lo invalide para generar el derecho a poseer, lo cual es incorrecto.

Efectivamente, aunque es verdad que en el país existen personas sin la más elemental preparación, todo mundo sabe, incluso en los lugares más apartados, por ser una cuestión, no de conocimientos jurídicos, sino de sentido común, que por ejemplo, si "a" estuvo con "b" en un lugar determinado y ahí se pusieron de acuerdo o convinieron en que "a" le entregaría en propiedad a "b" un inmueble y que "b", como contraprestación le entregó a "a" una determinada cantidad de dinero; ambos celebraron una compraventa y que por virtud de ella, "b" tiene el derecho de poseer el inmueble. Esto, independientemente de que se haya firmado o no documento alguno. Resulta difícil de aceptar que por el hecho de que "b" sea una persona sumamente ignorante, piense que, no obstante que le pagó a "a" el importe del bien, no tiene derecho a poseerlo. Por más ignorante que sea "b", seguramente que tan luego como haya entregado el importe del terreno, o incluso sin haber hecho esto último, consciente de que ya se pusieron de acuerdo sobre el particular, confiadamente irá a comportarse como dueño del mismo, esto es, irá a poseerlo. Esa confianza deriva de que su sentido común le dice que por haber comprado el bien tiene derecho a poseerlo.

En cambio, el mismo "b", valiéndose igualmente de su sentido común, sabrá que si nunca habló con "a" respecto a la compra del inmueble y menos aún convino con él en que se lo vendiera, ni le entregó dinero alguno por ese concepto, carece totalmente de derecho a comportarse como propietario.

Lo mismo sucedería si "a" y "b" en lugar de ponerse de acuerdo sobre la compraventa del predio, convinieran respecto del arrendamiento de una casa.

Es evidente que el contrato de compraventa, como el de arrendamiento, celebrado en la forma indicada, puede llegar a adolecer de vicios que lo nulifiquen o que lo hagan inexistente, como podría ser, si se demostrara que "a" vendió su terreno bajo un Estado de inconsciencia.

Sin embargo, esto último tendría que dilucidarse ante la potestad común, pero por lo pronto, "b" tendría derecho a que se le protegiera en el juicio de amparo en el caso de que alguna autoridad lo privara de la posesión, porque ésta se sustentó en una figura jurídica contemplada por la ley, como es la compraventa, independientemente de que una vez ventilado el correspondiente juicio ante la potestad común, se demostrara que el contrato fuera nulo por falta de consentimiento del vendedor.

En torno a esta misma cuestión, conviene señalar que de la forma en que se han planteado las cosas, el título que se debe exigir para proteger la posesión en el amparo, no necesariamente tiene que ser por escrito, pues el comprador estará en aptitud de demostrar ante los tribunales de amparo, la existencia de la compraventa, por ejemplo, por medio de testigos, y en su caso, ante la potestad común, el vendedor podría demostrar que la misma es nula por vicio en el consentimiento derivado de su Estado de inconsciencia, todo lo cual, pone de relieve, que para otorgar el amparo, el título tampoco tiene que ser perfecto en el sentido de que no adolezca de ningún vicio. En otras palabras, en el caso de que se viene hablando, bastaría que "b" demostrara que celebró el contrato de compraventa figurando él como comprador, para que tuviera derecho al otorgamiento de la protección constitucional, ya que esto, en principio le otorga el derecho a poseer, independientemente de que con posterioridad se demostrara que el contrato es nulo. Esto es precisamente lo que se expresó cuando al sustentar la tesis jurisprudencial que con el número 1348, aparece publicada en la página 2177, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte (número 213,

página 624, del Apéndice de 1985; número 267, página 624, del Apéndice de 1975 y número 254, página 772, de la Compilación de 1965, Cuarta Parte en todos los casos), que textualmente dice:

"Posesión. Demostrado el hecho de la posesión, ésta debe ser respetada en acatamiento al artículo 14 constitucional, sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si esa posesión es buena o mala."

Sin embargo, en la práctica, aplicando mecánicamente esta jurisprudencia, se ha llegado a estimar que cuando se habla de la posesión buena o mala, se hace referencia a la que es de buena o mala fe, o bien, a la que se tiene por virtud de una figura jurídica protegida por la ley y a la que se tiene sin derecho alguno, respectivamente, no obstante que estos conceptos de la posesión "buena" y "mala", son completamente diferentes al que se pretendió establecer al sustentar dicha tesis.

Efectivamente, al hacerse referencia en la tesis jurisprudencial antes citada, a la posesión "buena", se está aludiendo a la que deriva de una figura jurídica protegida por la ley, cuyo título además no adolece de vicio alguno que lo haga ineficaz para generar el derecho a la posesión. A contrario sensu, cuando la jurisprudencia se refiere a la posesión "mala", está aludiendo a la posesión que, proviniendo también de una figura jurídica protegida por la ley, el título respectivo sí adolece de vicios que lo invalidan o lo hacen ineficaz para generar tal derecho.

Expresado más lacónicamente, los conceptos de posesión "buena" o "mala", se refieren exclusivamente a si el título es perfecto o, por el contrario, adolece de algún vicio que lo invalide o que lo haga ineficaz, como podría ser el que fuera nulo por no haber existido consentimiento del vendedor, cuestión ésta, que como siempre se ha dicho, en su caso deberá dilucidarse ante la potestad común. Por ello, en la tesis de referencia, con toda razón se establece: "sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si la posesión es buena o mala."

Queda evidenciado pues, que el hecho de que la posesión sea de buena o mala fe es una cuestión completamente ajena al concepto de "buena" o "mala" a que se refiere la jurisprudencia.

La buena y mala fe, en cambio, tienen vinculación con otras cuestiones, tales como el tiempo en que debe operar la prescripción, mas

no para los efectos a que dicha jurisprudencia se refiere, y por ello, para el caso, no tiene relevancia.

El concepto de posesión "buena" o "mala", a que alude la multicitada jurisprudencia, no puede referirse tampoco a la posesión sustentada en una figura jurídica protegida por la ley y a la que se tiene sin derecho alguno, respectivamente, pues ello pugnaría con todo lo que en esencia se sostiene en este proyecto, sino que, como antes de dijo, está vinculado exclusivamente con el hecho de si el título contiene o no algún vicio que lo invalide o haga ineficaz para generar el derecho a poseer, cuestión ésta, que en todo caso, deberá ventilarse ante la potestad común.

Por otra parte, con el fin de corroborar lo sostenido en el presente fallo, respecto al verdadero sentido de la tesis jurisprudencial de que se viene hablando, debe agregarse lo siguiente:

Dicha tesis se integró con motivo de las sentencias dictadas en los siguientes amparos en revisión: 3637/936, promovido por Aurora Hernández Viuda de Orvilla; 480/41, promovido por Alfredo Gómez; 4790/40, promovido por María Flores S; 4156/41, promovido por Juan Ibarra M. y Coagraviados y 1606/42, promovido por José Cruz Silva.

Por estimarse suficiente para el objeto que se persigue, solo se hará referencia al primero de dichos juicios de amparo.

El acto que es este juicio se reclamó, se hizo consistir en la orden para lanzar de una casa a la quejosa. El juez de distrito negó la protección constitucional y la peticionaria interpuso recurso de revisión. La Tercera Sala de esta Suprema Corte dictó sentencia confirmando la negativa, misma que en la parte que interesa dice:

"Por último, en el sexto agravio agrega la recurrente: que el inferior incurre en el error de establecer en el fallo que revisa, que la quejosa no es poseedora a título de dueña de la precitada casa, pues dicha autoridad la privó de la posesión, contra lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, atribuyéndole el carácter de inquilina, en vez del de poseedora, debe desestimarse el último agravio, en virtud de que la quejosa no acreditó en el juicio de garantías ser poseedora de la casa mencionada, ni a título de dueña, ni con el carácter de hermana

del Señor don Miguel Hernández, que según la misma quejosa asegura, adquirió ese inmueble pues como bien lo sostiene el juez de distrito, el documento simple, que corre a fojas veintiséis de los autos del juicio de amparo a que este toca corresponde, y que se refiere a la compraventa de la relacionada finca, no fue firmado por ninguna de las personas que pretendieron celebrar dicho contrato."

Con toda claridad se advierte de lo anterior, que el amparo se negó porque no obstante que la peticionaria adujo tener la posesión de la casa por virtud de un título sustentado en una figura jurídica prevista por la ley, que otorga el derecho a poseer, como es la compraventa, no demostró su existencia en tanto que el supuesto contrato que exhibió carecía de firmas, lo cual lógicamente implica que no existía, esto es, no es el caso de que estuviera viciado de nulidad, sino que simplemente nunca tuvo vida jurídica. Por ello, con toda razón se negó a la quejosa la protección federal.

Congruentemente con lo anterior, esta Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 8352/1938, promovido por María Castro, sustentó el criterio cuyo sumario apareció publicado en la página 2443, del Tomo LXII, de la V Época, del tenor literal siguiente:

"POSESIÓN, CUAL ES LA QUE AMPARA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- El simple hecho de la ocupación no se encuentra tutelado por el juicio constitucional, en virtud de que la circunstancia de encontrarse una persona en una casa, no puede hacer presumir por sí sola, que tiene la posesión, si no se alega para ello título alguno, pues constituyendo la posesión una manifestación social del derecho de propiedad, para ser protegido por el juicio de amparo, debe fundarse en algún título, bueno o malo, a reserva de que ante las autoridades comunes se dilucide si el derecho a la posesión que emana de ese título, es, o no, legítimo; pero mediante el recurso extraordinario, no puede protegerse al simple ocupante sin título alguno en que pueda apoyarse el hecho de la posesión, ya que sería absurdo que el propio recurso, por excelencia consagrado institucionalmente, como garantía inquebrantable de respeto o inviolabilidad para los derechos del hombre, pudiera servir de defensa en el torpe sostenimiento de posesiones ilegítimas y aun

delictuosas, posesiones cuya legalidad pretende probarse por medio de testigos ineficaces."

En el mismo sentido se pronunció la Tercera Sala de esta Suprema Corte, al resolver los siguientes asuntos:

Amparo en revisión 8338/937, promovido por Margarito Rodríguez. La tesis respectiva se publicó en la página 2392, del Tomo XVI de la V Época.

Amparo en revisión 2173/939, promovido por la sucesión de Adelaido López. El sumario correspondiente apareció publicado en las páginas 3569 y 3570, del Tomo XVI, de la V Época.

Amparo en revisión 3696/941 promovido por José María de la O. La tesis correspondiente se publicó en la página 2459, del tomo LXX, de la V Época.

Amparo en revisión 6524/936, promovido por Delfino Luna. La tesis se publicó en la página 2541, Tomo LIII, V Época.

Amparo en revisión 1447/937, promovido por la sucesión de Estefana Telles. El criterio aparece en la página 2506, Tomo LX, V Época.

Noveno.- Todo lo expresado con anterioridad, respecto a la necesidad de exigir el título para proteger la posesión en el amparo, que se ha venido 5refiriendo a la posesión en materia civil, es también aplicable por lo que concierne a la posesión en materia agraria, pues no existe razón alguna para considerar que por el hecho de que se trate de campesinos o ejidatarios, se justifique proteger la posesión que se obtiene sin derecho alguno, máxime que la experiencia demuestra que es precisamente en esa materia en la que mayores problemas se han presentado en canto a las invasiones, que por sí mismas, apriorísticamente, suponen la inexistencia de un título que genere el derecho a poseer.

Consecuentemente, tratándose de materia agraria, también deberá protegerse en el amparo solamente aquella posesión que deriva de un derecho, esto es, la que se ha adquirido con base en una disposición legal que otorgue el derecho a poseer.

Ejemplo de un precepto de tal naturaleza, lo constituye el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, de dieciséis de marzo de mil novecientos setenta y uno, publicada en el Periódico Oficial de dieciséis de abril del mismo año y que entró en vigor a los quince días de su publicación, conforme a su artículo séptimo transitorio, artículo cuyo texto es el siguiente:

"A partir de la publicación de la resolución Presidencial en el *Diario Oficial de la Federación*, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional."

No es obstáculo para la conclusión a la que se arriba en este considerando, el hecho de que el precepto transcrito corresponda a una ley actualmente derogada, toda vez que ello no impide que, bajo el supuesto contenido en el mismo, existan personas que hayan adquirido el derecho a poseer y que en un momento dado puedan tener necesidad de recurrir al juicio constitucional para que se les proteja en su posesión así adquirida.

Debe quedar claro, como antes se dijo, que la hipótesis contemplada en el dispositivo transcrito solo se cita a manera de ejemplo, lo cual lleva implícito que deberá protegerse la posesión en el amparo, siempre que se alegue y demuestre haber adquirido la misma, con base en un precepto legal que otorgue el derecho a poseer, sea que esté contenido en la ya derogada Ley Federal de Reforma Agraria, o en la Ley Agraria que actualmente rige, publicada en el Periódico Oficial el día veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, cuya vigencia se inició al día siguiente de su publicación, o en cualquier otro ordenamiento legal.

Consecuentemente, cualquier posesión que se adquiera por virtud de una situación diversa a la que antes se señaló, esto es, sin derecho alguno, independientemente de que pueda tener otros efectos jurídicos determinados, para fines del amparo no será protegible.

Por otra parte, debe quedar establecido lo siguiente:

La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, estableció la jurisprudencia que con el número 1350 aparece publicada en la página 2180, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte (número 137, página 281, Cuarte Parte, del Apéndice de 1985), que es del tenor literal siguiente:

"POSESIÓN. DEBE RESPETARSE. PARA PRIVAR A UNA PERSONA DE ELLA, SE LE DEBE OÍR EN DEFENSA, SEA QUE LA POSESIÓN SEA LEGITIMA O ILEGÍTIMA. -Los jueces federales están obligados a proteger la posesión y carecen de facultades para decidir si es buena o mala. Contra la autoridad que ordena un desposeimiento sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, procede conceder el amparo al quejoso para el efecto de que dicha responsable, antes de privarlo de la extensión de tierra de la cual se ostenta poseedor, lo oiga, dándole oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en defensa de sus derechos, resolviendo posteriormente lo que legalmente proceda."

Como claramente se advierte, esta jurisprudencia es equivalente o substancialmente igual a la 1348 de la Tercera Sala, que aparece transcrita en el Considerando Octavo del presente fallo, solo que en vez de haberse utilizado en ésta las expresiones "buena" y "mala", como lo hizo la Tercera Sala, para referirse a la posesión que se adquiere por virtud de un título que no adolece de vicio alguno que lo invalide o lo haga ineficaz, y a la que se funda en un título que sí contiene tal vicio, respectivamente; la Segunda Sala utilizó los términos "legítima" e "ilegítima".

En consecuencia, los razonamientos y consideraciones que se hicieron en relación a la tesis jurisprudencial 1348, respecto a lo que debe entenderse por posesión "buena" y "mala", son aplicables en lo que se refiere a los significados de posesión "legítima" e "ilegítima".

También con el propósito de demostrar el sentido real de la jurisprudencia aludida de la Segunda Sala, debe agregarse lo siguiente.

Dicha tesis se formó con motivo de las sentencias pronunciadas en los siguientes amparos en revisión: 6675/68, promovido por Manuel

Aviña Santoyo y otros; 2828/70, promovido por Amado Arvizu Morales; 3076/73, promovido por Carlos Rivas Gutiérrez y otro; 4225/73, promovido por Margarita Arce García y 5864/74, promovido por Nivea Flores Rendón.

Por estimarse que la sentencia pronunciada por la Segunda Sala en el primero de los cinco amparos precisados con anterioridad es suficiente para la finalidad que se persigue, solo a ella se hará referencia.

En dicho amparo se reclamó del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras autoridades "la orden para que se nos prive de la posesión del terreno "El Monte", que se entregó al ejido "La Rinconada". Como conceptos de violación se expresaron los siguientes.

"Dispone el artículo 165 del *Código Agrario* que los campesinos radicados en un núcleo de Población Ejidal que hayan poseído pacíficamente una parcela y la hayan cultivado personalmente durante dos años o más tienende5recho a que se les adjudique, aun cuando no hayan sido incluidos en el censo correspondiente, de acuerdo con la preferencia a que se refiere el artículo 53, fracción III del mismo ordenamiento; es el caso que los que suscribimos, hemos cultivado personalmente las parcelas en que se encuentra dividido el Potrero de "El Monte", por más de dos años, por haber sido admitidos en el Ejido de "La Rinconada" y habérsenos hecho entrega de ese predio, razón por la que hemos adquirido derechos ejidales, motivo por el que ninguna autoridad agraria puede privarnos de esos derechos…. Dispone el artículo 27, fracción X de la Constitución que los núcleos de población que carecen de ejidos serán dotados con tierras y aguas suficientes para distribuirlas, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesitan, y al efecto, se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentra inmediato de los poblados interesados. Somos ejidatarios por ascendencia, lo somos por habérsenos admitido en el Ejido de "La Rinconada" y lo somos por haber cultivado el terreno con que inicialmente fue dotada "La Rinconada", toda vez que no pudimos ser acomodados íntegramente en los otros terrenos que

constituyen el Ejido de ese Poblado, cumplimentando en esa forma las disposiciones del artículo 27 mencionado."

El juez de distrito decretó el sobreseimiento en el juicio, por estimar que no se demostró la existencia del acto reclamado. Inconformes los peticionarios, interpusieron recurso de revisión. Al dictar la sentencia correspondiente la Segunda Sala, revocó el sobreseimiento y concedió el amparo, con base fundamentalmente en la ya citada tesis jurisprudencial de la Tercera Sala número 1348.

Queda evidenciado pues, que de hecho, la Segunda Sala siguió el mismo criterio que la Tercera, en cuanto a considerar que para proteger la posesión en el amparo es necesario que ésta se haya adquirido por virtud de una figura jurídica o disposición legal que genere el derecho a poseer, puesto que además de haberse fundado en la tesis jurisprudencial 1348, si los quejosos en sus conceptos de violación alegaron que tenían la posesión por virtud de lo dispuesto por los artículos 27, fracción X de la Constitución Federal y 165 del *Código Agrario*, es indudable que se estimó que se había demostrado que se entró a poseer por virtud de lo dispuesto en tales dispositivos, y por ello, con toda razón se concedió el amparo.

Por otra parte, la propia Segunda Sala sustentó la tesis jurisprudencial publicada con el número 1351, página 2182, Segunda parte de la última compilación (número 136, página 274, Tercera Parte, del Apéndice de 1985), cuyo texto es el siguiente:

"Posesión. Debe respetarse. Para privar a un núcleo de población ejidal de ella, se le debe oír en defensa, sea que la posesión sea legitima o ilegitima. Los jueces federales están obligados a proteger la posesión, y carecen de facultades para decidir si es buena o mala. Contra la autoridad que ordena el desposeimiento de un terreno a un núcleo de población ejidal sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, procede conceder el amparo al núcleo quejoso para el efecto de que dicha responsable, antes de privarlo de la extensión de tierra de la cual se ostenta poseedor, lo oiga dándole oportunidad de rendir

pruebas y formular alegatos en defensa de sus derechos, resolviendo posteriormente lo que legalmente proceda."

Como claramente se advierte, esta última jurisprudencia es prácticamente igual, incluso literalmente, que la diversa 1350, también de la Segunda Sala y substancialmente igual a la 1348 de la Tercera Sala de esta Suprema Corte.

Congruentemente con lo anterior, la misma Segunda Sala al resolver con fecha veintidós de septiembre de mil novecientos cuarenta y siete el amparo en revisión 4082/41/2.ª, promovido por Luciano L. Martínez y otros, por unanimidad de cuatro votos sostuvo lo siguiente:

"Para que exista posesión capaz de ser protegida en el juicio de garantías, es necesario y basta que se reúnan estos dos requisitos: (1) que haya tenencia, es decir, poder de hecho sobre la cosa; (2) que esa tenencia no sea una mera ocupación material, sino que deba su origen a algún título que no sea notoria e indiscutiblemente ilegítimo, ni se haya declarado nulo por la autoridad competente. En el caso, cabe revocar el sobreseimiento respecto del segundo de los actos reclamados, porque sí se afectan los intereses jurídicos de los quejosos, en virtud de que éstos acreditaron gozar de la posesión con las características antes señaladas. No está discutido el hecho material de la tenencia. Ahora bien, de autos no aparece que la misma constituya una simple ocupación sin título alguno, por los siguientes motivos: Los recurrentes afirman en su demanda que ocupan las tierras por disposición del Gobernador del Estado, y lo propio aseveran en su escrito dirigido a la responsable el 10 de febrero de 1941. El Delegado Agrario anexó a su informe justificado copia de un oficio que envió el 14 de septiembre de 1940 al Ejecutivo Local, en el cual reconoce que los quejosos están posesionados de "La Alegría", y que se trata de una ocupación en virtud de la *Ley de Tierras Ociosas* que los promoventes pretenden conservar […] Se desprende que el Gobernador del Estado ordenó al Jefe del Departamento de Agricultura que entrevistara a los pequeños propietarios para lograr los arreglos necesarios, a fin de que los quejosos continuaran disfrutando de las tierras que en ese momento cultivaban, y que todavía el 23 de enero de 1941 el Procurador de Justicia del Estado se dirigió al Agente del

Ministerio Público en Piedras Negras para ordenarle que suspendiera las instrucciones que anteriormente hubiera éste girado en el sentido de desalojar a los campesinos de las extensiones que poseían por virtud de la *Ley de Tierras Ociosas*."

Asimismo, con motivo dela sentencia pronunciada con fecha veinticuatro de enero de mil novecientos treinta y nueve, en el amparo en revisión 7228/938, promovido por Eduardo Guerrero, la referida Segunda Sala sustentó el criterio publicado en la página 681, del Tomo LIX, de la V Época, cuyo sumario a la letra dice:

"POSESIÓN EN EL AMPARO.- La ocupación de un predio sin el consiguiente título o causa legal para poseer, no basta para acreditar la posesión, pues ésta es respetable a los ojos del derecho constitucional, cuando se funda en algún precepto jurídico que dé lugar a disfrutar del uso de la cosa, de la cual la autoridad pretende despojar a un individuo, sin las formalidades esenciales del procedimiento establecido por la ley; pero si no están demostradas esas circunstancias, no por el hecho de que alguna persona se apodere de algún bien mueble o inmueble, puede ser amparada por la Suprema Corte de Justicia, si no está demostrado que esa posesión descansa en alguna base jurídica que, discutible o no discutible, lo que no es materia de juicio de amparo, debe ser protegida mientras las autoridades competentes decidan previamente la controversia que pueda surgir, por ser objetada esa propiedad, que haya nacido a la luz del derecho."

Todo lo anterior pone de relieve, que el criterio que siempre ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia, es en el sentido de que solo debe protegerse a través del amparo, aquella posesión que deriva de un título fundado en alguna figura jurídica o precepto legal que genere el derecho a poseer, solo que, debido a lo lacónico de las citadas jurisprudencias 1348 y 1350, y 1351, anteriormente transcritas, y a los términos por demás genéricos que se utilizaron para referirse a la posesión que se tiene por virtud de un título perfecto y a aquella cuyo título adolece de vicios, considerando a la primera como "buena" o "legítima" y a la segunda como "mala" o "ilegítima"; dio lugar a que se generara una serie de confusiones, y en consecuencia, a innumerables

tesis, en las que, pretendiendo seguir el criterio sostenido en las tres ya mencionadas jurisprudencias, equivocadamente se sostiene que no se requiere título alguno para proteger la posesión en el amparo y que basta la tenencia material de la cosa, con el ánimo de apropiársela o de poseerla.

En esas condiciones, en el supuesto de que se aceptara la tesis que en este último sentido sostiene el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito; esta propia Suprema Corte de Justicia se estaría apartando de su criterio correcto originalmente establecido mediante tres jurisprudencia, para seguir un criterio que pugna con el más elemental concepto de un régimen de derecho por las diversas razones que ya se especificaron, y que por otro lado, como se verá en el Considerando siguiente, conduce a situaciones manifiestamente absurdas.

DÉCIMO. - Existe otra causa autónoma e i9ndependiente de todo lo dicho con anterioridad, que por sí sola justifica la exigencia del título de la posesión para efectos del amparo y que está vinculada con los problemas y consecuencias, del todo inaceptables, que se presentan en la práctica al adoptar la postura contraria.

En efecto, conforme al artículo 790 del *Código Civil para el Distrito Federal*, con la salvedad del artículo 793, del propio código, es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho.

Este último precepto establece:

"Cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor."

Lo anterior tiene como consecuencia, que con excepción de las personas a que se refiere el precepto transcrito, todo aquel que ejerce sobre una cosa un poder de hecho, tiene la posesión de ella.

En esa virtud, debe admitirse que el arrendatario de una casa, como su esposa, sus hijos y demás familiares que con él viven, son

poseedores de la misma, ya que todos ejercen sobre ella un poder de hecho, pues el comportamiento del arrendatario con relación a la casa, es exactamente igual que el de todos y cada uno de sus familiares que la habitan, diferenciándose el primero solamente en una cosa que nada tiene que ver para que exista o no posesión, como es el hecho de figurar en el contrato como arrendatario, y por otra parte, es evidente que sus familiares no se encuentran en la hipótesis a que se refiere el artículo 793, en la medida que no retienen la casa en provecho del arrendatario y en cumplimiento a órdenes e instrucciones de él recibidas, sino que la habitan por el solo hecho de ser miembros de su familia. Consecuentemente, todos poseen la casa.

Ahora bien, en la práctica frecuentemente ocurre, que después de que el arrendatario agota todos los recursos en relación con el juicio que el arrendador promovió para lanzarlo por no pagar la 5renta o porque el contrato de arrendamiento se venció, sus familiares promueven juicios de amparo alegando que se les ha privado o pretende privárseles de la posesión de la casa sin previo juicio.

En esas condiciones, si se acepta, como debe aceptarse, que tanto el arrendatario, como su esposa, sus hijos y demás familiares, son poseedores de la casa, y toda vez que, con toda seguridad el arrendador al promover el juicio en contra del arrendatario, no pidió que se le llamara al mismo a sus familiares, puesto que no tenía motivo ni base legal para ello; en estricto rigor, si se estima que no es necesario título alguno que genere el derecho a poseer, en el supuesto que la esposa promoviera por separado juicio de amparo contra la desposesión sin previo juicio, debería otorgársele la protección constitucional, puesto que en las condiciones señaladas tendría la posesión de la casa y se le pretendería privar de ella sin previo juicio, y en la misma situación estarían los hijos del arrendador, de tal manera, que podrían promover de manera sucesiva y alternada, tantos amparos como miembros de la familia fueran, lo que puede dar lugar, y en la práctica ocurre, a una cadena interminable de amparos, todo esto, por no exigir el título que genere el derecho a poseer, el cual solo podría tenerlo el suscriptor del contrato de arrendamiento, mas no su esposa e hijos.

Debe quedar establecido, que una situación no menos absurda e injusta que la anterior, es la que se presentaría en el caso del usurpador, del ladrón o el despojante, puesto que, al no exigírseles el título, como también son poseedores en los términos del artículo 790 del *Código Civil* y sus equivalentes de las legislaciones de los Estados, en tanto demuestren que poseen la cosa objeto de tales ilícitos y que se les pretende privar de ella sin oírlos y vencerlos en juicio, contra toda razón y el más elemental concepto de justicia, si se estima que no debe exigirse título y que basta la tenencia material de la cosa con el ánimo de apropiársela o de poseerla, tendría que concedérseles el amparo.

Por otra parte, debe señalarse que ante estas situaciones absurdas, para evitar la comisión de injusticias tan evidentes, los tribunales de amparo, no obstante que con frecuencia admiten que no se requiere título para proteger la posesión en el amparo, suelen negar la protección federal en las hipótesis de referencia, bajo argumentos diversos, que no resistirían un análisis, porque como ya se dijo, si la esposa, hijos y demás familiares, como el ladrón, el usurpador o el despojante, son poseedores, una vez demostrado que se les privó o pretende privárseles de la posesión sin previo juicio, debe concedérseles el amparo si se estima que no es necesario el título.

Como consecuencia de todo lo hasta aquí expuesto, se resuelve que ninguna de las dos tesis que se encuentran en contradicción debe prevalecer sobre la otra, puesto que, aun cuando la del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito es correcta en parte, no lo es en otro aspecto. Consecuentemente, la tesis que debe regir con el carácter de jurisprudencia en los términos de los artículos 192, 193, 195 y 197-A de la *Ley de Amparo*, es la que sustenta este Alto Tribunal, del tenor literal siguiente:

Posesión para efectos del amparo. Requiere la existencia de un título sustentado en alguna figura jurídica o precepto legal, que otorgue el derecho a poseer. Ciertamente la Tercera Sala en jurisprudencia que con el número 1348 aparece publicada en la página 2177, del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, ha sostenido el criterio en el sentido de que, demostrado el hecho de

la posesión, ésta debe ser respetada en acatamiento al artículo 14 constitucional, sin que los jueces federales tengan facultades para determinar si esa posesión es buena o mala; como también es verdad, que en el mismo sentido se pronunció la Segunda Sala al sustentar las jurisprudencias que con los números 1350 y 1351, aparecen publicada en las páginas 2180 y 2182 del mismo Tomo y Apéndice anteriormente citados, al considerar sustancialmente que la posesión, sea "legítima" o "ilegítima" debe protegerse por medio del juicio constitucional. Sin embargo, los conceptos "buena" y "mala" y "legítima o "ilegítima", no pueden tener el alcance de proteger a aquél cuya posesión se ha adquirido sin título alguno, ya que ello resulta completamente opuesto al más elemental concepto de un Estado de derecho y conduce a situaciones manifiestamente injustas y absurdas. Por tanto, debe estimarse que para que la posesión sea protegible a través del juicio constitucional, es necesaria la existencia de un título que sustente en alguna figura jurídica o precepto legal, que genere el derecho a poseer, de tal manera, que el impetrante tenga una base objetiva, que fundada y razonablemente produzca la convicción de que tiene derecho a poseer el bien de que se trate. Y que, en consecuencia, las expresiones "buena" o "mala" y "legítima" o "ilegítima", contenidas en dichas jurisprudencias, solo se refieren a si el título es perfecto o, por el contrario, adolece de algún vicio que lo nulifique, que lo haga inexistente o le reste eficacia para generar el derecho a poseer, respectivamente, cuestiones éstas que, en su caso, deben ser dilucidadas ante la potestad común.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 192 y 196 de la *Ley de Amparo*, se resuelve:

primero. Sí existe contradicción de tesis entre la sustentada por el Prime4r Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia del Primer Circuito.

segundo. Se declara que ninguna de las dos tesis que están en contradicción debe prevalecer sobre la otra.

TERCERO. En consecuencia, la tesis que debe regir con el carácter de jurisprudencia es la que sustenta este Tribunal Pleno, cuyo rubro y texto forman parte del presente fallo.

CUARTO. Remítase la tesis jurisprudencial de referencia al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata, así como al Pleno y a las Salas de esta Suprema Corte y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 195 de la *Ley de Amparo*.

Notifíquese y cúmplase. Con testimonio de esta resolución, hágase del conocimiento de los Tribunales Colegiados que sostuvieron las tesis contradictorias, y en su oportunidad archívese este expediente como asunto concluido.

***

NOTA ACLARATORIA. - El presente estudio no es un voto particular, si no el proyecto de resolución de una contradicción de tesis que se presentó al pleno de la Suprema Corte de Justicia por el ponente, mismo proyecto que aun cuando fue listado para su discusión, en virtud de haberse retirado de la suprema corte dicho ponente, no lo hizo suyo el ministro designado en sustitución de aquel, por lo que no llegó a discutirse en el Alto Tribunal.

No obstante, se considera de importancia transcribir dicho proyecto fallido toda vez que en él se plantea de gran importancia la materia de la posesión de inmuebles, confusa en el campo de la practica jurisdiccional por la existencia de contradicciones de tesis de varios Tribunales Colegiados de Circuito.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Estructura Administrativa

Presidente:	Mauricio Valdés Rodríguez
Secretario Ejecutivo:	Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Técnico:	Juan José Martínez Aguilar
Director de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense:	Benjamín Macedo Pérez
Directora de Comunicación y Programa Editorial:	Raiza Dayar Mora
Directora de Igualdad de Género:	Jessica C. Castillo Pérez
Director de Modernización Municipal:	Carlos J. Tello Arteaga
Directora de Políticas de Gobierno:	Lourdes Castro Haro
Director de Administración y Finanzas:	Guillermo Posadas Rodríguez

MIS HUELLAS PROFESIONALES
TOMO II

Se terminó de imprimir en mayo de 2018
en los talleres de la IMPRESOS TEGA, S.A. DE C.V.
Correo electrónico: impresostega@gmail.com

La edición consta de 1,000 ejemplares