



DOCUMENTOS DE TRABAJO

**El legado legislativo: análisis y valoración de
las principales propuestas presentadas en el
Congreso de la Unión en el siglo XX**

731

Javier Brown César

Julio 2017



El legado legislativo: análisis y valoración de las principales propuestas presentadas en el Congreso de la Unión en el siglo XX

Javier Brown César¹

Julio de 2017

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 731

Clasificación temática: Política y Poder Legislativo

Resumen

Esta investigación pretende rescatar una parte relevante de la historia legislativa de México que no ha sido debidamente documentada: los aportes a las reformas constitucionales y legales del Partido Acción Nacional a lo largo del siglo XX, durante una fase de nuestro desarrollo parlamentario en la que el partido hegemónico imponía reglas y condiciones al resto de los partidos políticos. Las agendas legislativas del PAN que se tradujeron en iniciativas de reformas desde la Legislatura XL hasta la Legislatura LVII, conforman un legado de gran valor y un paquete de reformas estructurales de gran calado que, en caso de haberse dictaminado y aprobado, hubieran significado un cambio profundo en nuestras instituciones.

¹ Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia, por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Fue asesor de los Secretarios de Gobernación de 2008 a 2010 y Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación de 2011 a 2012. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en la Cámara de Diputados. Las opiniones vertidas en este documento de trabajo se dan a título personal y no a nombre de la Fundación Rafael Preciado Hernández ni de la Fundación Miguel Estrada Iturbide. Las observaciones y comentarios sobre este documento serán bienvenidos en: brocermx@hotmail.com.

Índice

I. Introducción	1
II. Justificación	2
III. Objetivos	3
IV. Planteamiento y delimitación del problema	3
V. Marco teórico y conceptual	6
VI. Hipótesis	14
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	14
VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación	166
IX. Bibliografía	179

I.- Introducción

Durante buena parte del siglo XX el Congreso mexicano durmió el sueño de los juntos, avasallado por una mayoría oficialista, servil y sumisa. La oposición representada por el Partido Acción Nacional, la única fuerza parlamentaria auténticamente opositora, vio pasar sus iniciativas por comisiones sin siquiera ser dictaminadas; aplastada por una maquinaria brutal, que perdía los debates y humillaba en las votaciones, los diputados panistas se vieron relegados a un papel testimonial y sus iniciativas, vanguardistas para su época y que hubieran significado la transformación de nuestras instituciones para mayor bien de la República, fueron ominosamente ignoradas.

El rico legado parlamentario del PAN es innegable, pero ha sido injustamente ignorado por una historia parlamentaria que se ha construido sobre mentiras recurrentes, mitos fantasiosos y falsificaciones inconfesables. Un momento sintomático de ese Congreso que hincaba la rodilla ante el poderoso fue su incapacidad para evidenciar la gravedad de la crisis política que se desató con la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968: el oficialismo o guardó un silencio cómplice o esgrimió, como era usual, las ya conocidas y usuales razones de la sinrazón, las mismas que usó para no dictaminar, descalificar o rechazar, una tras otra, las iniciativas de los legisladores del PAN.

En la histórica jornada del 4 de octubre de 1968 sólo los diputados de Acción Nacional elevaron la voz ante la gravedad de los hechos; Manuel González Hinojosa, Gerardo Medina Valdés, Efraín González Morfín y denunciaron los hechos en la Cámara de Diputados, ante la descalificación anticipada del régimen. Esta página de la historia no fue firmada ni protagonizada por la "izquierda" sino por un Partido que en los dichos se le tilda de conservador, pero que en los hechos ha sido una fuerza progresista, gracias a la cual se han creado instituciones en materia electoral, de transparencia, derechos humanos y lucha contra la corrupción

Ese 4 de octubre de 1968 Acción Nacional demostró que la razón estaba de su lado. Ese episodio de los diputados del PAN denunciando la masacre, injustamente no forma parte de

nuestra historia parlamentaria, la cual ha sido avara en el reconocimiento al papel de la oposición panista, además de que en el imaginario colectivo prevalece la idea de que las posturas de la izquierda contestataria y antisistémica son las únicas dignas de elogio y mención, o de mérito y recuerdo; lo mismo puede decirse de los intelectuales panistas, excluidos de la "intelectualidad" debido a un prejuicio generalizado según el cual, para ser intelectual se ha de ser de izquierda, lo que sea que esto signifique, a pesar de que, según decía Daniel Cosío Villegas: "casi todos los intelectuales de izquierda en México han vivido del gobierno y a cambio de esa seguridad personal ceden, así lo admitan o no, buena dosis de independencia"².

De manera similar al silencio parlamentario sobre un tema tan importante para nuestra memoria y crítica, como lo fue el hecho de que el Estado mexicano haya hecho uso de la violencia para asesinar a sus propios ciudadanos, está la larga nube de ignorancia que se ha extendido sobre el legado parlamentario del principal partido de oposición del siglo XX. Este trabajo pretende llenar esta laguna inaceptable, arrojando luz sobre el rico legado parlamentario del PAN.

II.- Justificación

Existe una vasta ignorancia sobre el legado legislativo del PAN que llega hasta nuestros días, y desafortunadamente se da tanto al interior como al exterior del propio Partido. Ninguna historia puede ser completa si no incluye, como hechos relevantes, las grandes transformaciones ideológicas y la creación de nuevas instituciones. Las iniciativas de ley o decreto, tanto en el caso de las ideas, como en el de las instituciones, significan en ocasiones profundas concepciones de la mecánica y la dinámica del poder.

Detrás del diseño de muchas iniciativas de ley o decreto encontramos una ingeniería de gran sofisticación, que implica la arquitectura de instituciones o la transformación de instituciones existentes. La importancia de este trabajo radica en que des-oculta y pone en evidencia una

² Citado en Macario Schettino. *Cien años de confusión: México en el siglo XX*. México, Paidós, 2016. p. 353.

parte relevante de la historia del siglo XX: el legado parlamentario del primer y más importante partido de oposición de ese siglo.

Nuestra historia está llena de mitos y creaciones ideológicas que ocultan en muchas ocasiones el devenir de los hechos y que nos dejan ciegos ante aquella parte de la narrativa de toda nación que es de gran relevancia para comprender su presente: la historia de los creadores de instituciones. El vacío que al día de hoy existe en nuestra historia sobre la historia parlamentaria debe ser llenado gradualmente, para alejar del imaginario colectivo la falsa impresión de que el Parlamento no ha sido un actor decisivo del siglo pasado, por lo menos en lo que se refiere a capacidad de propuesta.

III.- Objetivos

El objetivo general del presente trabajo es valorar las propuestas legislativas presentadas por el PAN en las legislaturas en las que tuvo representación parlamentaria, desde la XL Legislatura con sus primeros cuatro diputados hasta la LVII Legislatura.

Los objetivos particulares son:

- ✓ Establecer las principales reformas planteas por el Partido Acción Nacional desde la XL Legislatura hasta la LVII Legislatura.
- ✓ Valorar la aportación de las reformas propuestas por el Grupo Parlamentario del PAN, al diseño de nuevas instituciones y de transformaciones estructurales que en su momento fueron la vanguardia en materia de agenda legislativa.

IV.- Planteamiento y delimitación del problema

En este trabajo se valoran las propuestas legislativas presentadas por el Partido Acción Nacional en un período que abarca de 1946 a 2000, la mayor parte de estos años se caracterizó por el dominio autoritario de un solo partido en ambas cámaras del Congreso de la Unión,

dominio que permitió desacreditar e incluso ignorar importantes reformas que en caso de haberse aprobado hubieran transformado de forma definitiva las instituciones de nuestro país.

Cabe distinguir dos efectos importantes de las iniciativas presentadas por los legisladores del PAN: su "congelamiento" por parte de una mayoría que avasallaba y que negaba en los hechos cualquier propuesta proveniente de la oposición, y la adopción de las propuestas opositoras, con versiones modificadas que las mutilaron de forma irremediable.

El problema central al que nos enfrentamos es que, desde la primera legislatura en la que el PAN tuvo diputados, que fue la XL, hasta 2000, con la única excepción de la Legislatura XLIV en la que, ante el ominoso fraude, el Partido ordenó que los legisladores electos no tomaran protesta³, el legado legislativo de Acción Nacional ha sido profuso. De ahí la necesidad de adoptar criterios para seleccionar las iniciativas que serán consignadas y valoradas en el presente trabajo de investigación.

¿Cómo distinguir una reforma estructural de aquella que no lo es? Esta es la cuestión de fondo para seleccionar las iniciativas que serán incluidas en este trabajo. Quienes "estudian" al Poder Legislativo incurren en un "pecado moral" al considerar que la productividad de los legisladores se "mide" por el número de iniciativas presentadas⁴. Si este criterio fuera acertado, las legislaturas más recientes serían con mucho las más importantes para nuestra historia parlamentaria, ya que la cantidad de iniciativas presentadas en una sola legislatura llega a superar las presentadas en varias legislaturas previas.

De ahí la necesidad de introducir un criterio de ponderación para valorar cualitativamente cada iniciativa y determinar las que deben incluirse como auténticas reformas estructurales.

³ "El Consejo Nacional del PAN, en sesión extraordinaria celebrada el 13 de julio de 1958, determinó no aceptar los triunfos que le fueron reconocidos en seis distritos en las elecciones de 6 de julio de ese año debido a las graves irregularidades del proceso. Se anotan los diputados electos y su origen como referencia histórica. Sólo los candidatos Felipe Gómez Mont y Jaime Haro Rodríguez acataron la determinación del Consejo Nacional, los restantes cuatro diputados electos* rindieron protesta, motivo por el cual fueron expulsados del PAN y fungieron como diputados sin partido". Aminadab Rafael Pérez Franco. XLIV Legislatura. Recuperado de: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/legislaturas/xliv>

⁴ "Los medios informativos más que medir la eficiencia del Congreso mexicano por el número de iniciativas presentadas o por las leyes aprobadas, debe hacerlo por los abusos que evite y por el perfeccionamiento de las políticas públicas". Juan José Rodríguez Prats. *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. p. 14

El hecho de hablar de una reforma estructural no necesariamente conlleva que se trata de una nueva ley o de una reforma constitucional integral, en ocasiones basta con la modificación de un solo artículo para que podamos hablar de una reforma estructural.

Provisionalmente asumiremos algunos criterios de delimitación para seleccionar las iniciativas que aquí serán incluidas, a saber:

Sólo se consignarán iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PAN⁵, en los siguientes casos:

1. Si las iniciativas crean nuevas instituciones o transforman instituciones existentes.
2. Si las iniciativas modifican las reglas bajo las cuales se dan las relaciones intergubernamentales y entre el régimen y la ciudadanía.
3. Si las iniciativas inciden sustancialmente en el funcionamiento de los poderes de la unión o de los tres órdenes de gobierno.

Como puede observarse esta regla de tres no excluye posibles arbitrariedades pero sí pretende reducirlas a su mínima expresión. Además, sólo se menciona la primera vez que una iniciativa en una materia específica es presentada, por lo que se evita repetir la misma propuesta o alguna variación no necesariamente crucial⁶ en legislaturas posteriores.

Cabe señalar que intencionalmente se ha omitido el nombre del o los legisladores que suscriben o en su caso presentan la iniciativa, privilegiándose así el esfuerzo institucional sobre los protagonismos individuales. Sin duda alguna, muchas iniciativas relevantes se han tenido que dejar de lado, debido a que la extensión de este documento hubiera sido considerable, por la misma razón, no se incluyen textos completos de las iniciativas ni las exposiciones de motivos, salvo en contadas ocasiones y abreviándose siempre su presentación.

⁵ Esto excluye iniciativas presentadas en conjunto con otros grupos parlamentarios como el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

⁶ Esto se aplica de manera principal a la materia electoral, donde sólo se incluyeron las primeras iniciativas en materia de registro de electores, partidos políticos y tribunal de elecciones.

Cabe señalar que la productividad de una Legislatura⁷ no debe medirse en términos del número de iniciativas presentadas, sino en función de la calidad de las mismas. Este problema está estrechamente vinculado con los incentivos que se han generado para que el Congreso de la Unión devenga una maquinaria productora de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo, muchas de las cuales sobre regulan, reiteran disposiciones del orden jurídico o son francamente inviables desde el punto de vista técnico, jurídico⁸ y presupuestal⁹.

De ahí que para “medir” la productividad¹⁰ de un grupo parlamentario o de los legisladores en lo individual sea necesario establecer criterios de ponderación como:

- ✓ Asistencia y votaciones en Comisiones;
- ✓ Asistencia y votaciones en el Pleno;
- ✓ Calidad¹¹ de las participaciones en el Pleno;
- ✓ Calidad de las iniciativas y proposiciones presentadas;
- ✓ Razón de aprobación de iniciativas¹².

Es por las anteriores consideraciones que el hecho de que en algunas legislaturas se presenten menos iniciativas no significa nada en términos de productividad, ya que hay varias iniciativas que, con sus debidas modificaciones se volvieron a presentar.

V.- Marco teórico y conceptual

El Congreso de la Unión fue, a lo largo de casi todo el siglo XX, una institución controlada por el partido hegemónico: "En el Congreso mexicano, por muchas décadas, no hubo

⁷ Y del trabajo de los legisladores en lo individual.

⁸ Generan antinomias.

⁹ Conllevan un alto impacto presupuestal.

¹⁰ Muchos “especialistas” en el Poder Legislativo sólo consideran la cantidad de iniciativas presentadas o la presencia en el Pleno de los legisladores.

¹¹ Los criterios de calidad no se pueden operacionalizar sin la introducción de ponderadores.

¹² Se trata de una triple razón con un criterio de ponderación progresivo: iniciativas presentadas versus iniciativas aprobadas en comisiones; iniciativas presentadas versus iniciativas aprobadas en el Pleno; iniciativas presentadas versus iniciativas aprobadas en la Colegisladora y turnadas al Ejecutivo; iniciativas presentadas versus decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (aun en este caso, habría que ponderar en qué medida difiere el proyecto de decreto de la iniciativa presentada contra el proyecto de decreto publicado).

confrontación porque se imponía un partido hegemónico, sólo era visto como un instrumento para obtener prebendas y el acceso a las cámaras era la recompensa política para aquellos que favorecían al partido en el poder. En los años de mayor monopolio político, dicho partido no estaba dispuesto al diálogo ni a la discusión de razones. Su verdad era única e inatacable; su razón de ser se fundamentaba supuestamente en una herencia legítima de la Revolución mexicana. Por ende, no se dialogaba con el contrincante político, sino se le aplastaba, se le incorporaba mediante subvenciones económicas o se le eliminaba. La representación de la pluralidad nacional era inexistente y monocolor..."¹³

A pesar de los múltiples rediseños basados en una ingeniería constitucional no necesariamente pertinente, el auténtico surgimiento de un parlamento deliberante, plural y forjador de consensos se dio hasta la LVII Legislatura, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se vio obligado a dialogar y negociar con otras fuerzas políticas para impulsar las reformas necesarias.

El modelo original del Congreso mexicano se remonta a la Constitución de 1917¹⁴. La Constitución preveía en su artículo 50, la división del poder legislativo en dos Cámaras, la Cámara de Diputados se componía por representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años (artículo 51), eligiéndose un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción, que pase de 20 mil, con al menos un diputado por estado o territorio y tomando como base el censo general (artículo 52). Se establecía que por cada diputado propietario habría un suplente así como los requisitos para ser diputado (artículo 54), de entre los cuales destacaba el tener 25 años cumplidos y ser originario del Estado o Territorio¹⁵ en el que se hiciera la elección (artículo 55).

El Senado se integraría por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal (artículo 56). Por cada senador propietario habría un suplente (artículo 57) y cada senador duraría en su encargo cuatro años, renovándose el Senado por mitad cada dos años (artículo

¹³ Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 119-120.

¹⁴ Cabe señalar que el antecedente inmediato de nuestra Constitución, que es la liberal de 1857, contemplaba un parlamento unicameral. Fue Benito Juárez quien restauró el Senado.

¹⁵ Los Territorios eran Baja California y Quintana Roo.

58). Como requisito para ser senador se elevaba el umbral de edad con respecto a los diputados a 35 años cumplidos. Se establecía que el Congreso se reuniría el 1 de septiembre de cada año para discutir tres asuntos: la cuenta pública del año anterior, el Presupuesto del año fiscal siguiente y los impuestos para cubrirlo, y las iniciativas presentadas no pudiéndose prolongar el periodo de sesiones más allá del 31 de diciembre.

Se establecía que las Cámaras residirían en el mismo lugar (artículo 68), y que se les entregaría el informe "sobre el estado general que guarde la administración pública del País" (artículo 69). Se establecía que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto (artículo 70) y que la facultad para iniciar leyes correspondía al presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

El artículo 72 establecía el proceso legislativo de los proyectos de ley o decreto por naturaleza bicameral, así como la posibilidad de que el Ejecutivo realizara observaciones (el denominado voto), las cuales debían ser superadas por la mayoría calificada (dos terceras partes de los votos) de ambas cámaras. También se previó el principio de indiferencia¹⁶ en la iniciación de leyes o decretos ante las Cámaras, salvo en el caso de "los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados" (inciso H).

El artículo 73 en sus 33 fracciones originales previó las facultades del Congreso, el 74 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (erigirse en Colegio Electoral, vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, aprobar el presupuesto y conocer de las acusaciones hechas con motivo del proceso de juicio político como Cámara competente para formular acusaciones ante en Senado), el artículo 76 previó las facultades exclusivas del Senado (aprobar tratados y convenciones, ratificar nombramientos de agentes diplomáticos y mandos del Ejército y Armada, autorizar la salida de tropas, dar permiso para que le Presidente disponga de la Guardia Nacional, declarar la necesidad de nombrar un gobernador provisional en caso de desaparición de poderes, erigirse en Gran Jurado ante los casos de juicio político).

¹⁶ Las iniciativas de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en una u otra Cámara.

Por último el artículo 78 previó la figura de la Comisión Permanente compuesta por 29 miembros (15 diputados y 14 senadores) que funcionaría en los recesos, y el artículo 79 previó sus facultades.

Como puede constatarse, el modelo original¹⁷ del Congreso difiere en aspectos sustantivos del que prevalece en la actualidad por lo menos en los siguientes aspectos que cabe destacar:

- El número de integrantes de ambas cámaras y la forma de su elección.
- La edad mínima requerida para ser diputado o senador.
- Las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73 constitucional.
- Los periodos de sesiones.

Cabe señalar, aunque sea de forma sucinta, los principales cambios en el modelo original, comenzando por el número de integrantes de cada Cámara y su forma de elección.

La primera reforma significativa que se dio fue en materia de la duración de las legislaturas, con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 29 de abril de 1933 se estableció que la Cámara de Diputados se renovaría cada 3 años y la de Senadores cada 6. Esta temporalidad se conserva al día de hoy, de ahí que el Senado comprenda dos legislaturas (períodos de tres años) y la Cámara de Diputados sólo una.

El 29 de agosto de 1928 se publicó en el DOF la primera de las reformas para cambiar la composición numérica de la Cámara de Diputados, la cual pasó de un diputado propietario por cada 60 mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, a un diputado propietario por cada 100 mil habitantes o por una fracción que pase de 50 mil, previéndose además que en ningún caso un estado tendría menos de dos diputados y los territorios uno.

La siguiente reforma que cambió la composición numérica de la Cámara de Diputados se publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1942, en ella se pasó de un diputado propietario por

¹⁷ Utilizamos esta expresión inspirada en la obra de Angelo Panebianco: *Modelos de partido*.

cada 100 mil habitantes o por una fracción que pase de 50 mil, a un diputado propietario por cada 150 mil habitantes o por una fracción que pase de 75 mil.

El 11 de junio de 1951 se publicó en el DOF la tercera reforma que aumentaba el número de diputados, pasándose de un diputado propietario por cada 150 mil habitantes o por una fracción que pase de 75 mil, a un diputado propietario por cada 175 mil habitantes o por una fracción que pase de 80 mil.

La cuarta reforma que aumentó el número de diputados se publicó en el DOF el 20 de diciembre de 1960 con ella se pasó de un diputado propietario por cada 175 mil habitantes o por una fracción que pase de 80 mil, a un diputado propietario por cada 200 mil habitantes o por una fracción que pase de 100 mil.

El 22 de junio de 1963 se publicó en el DOF una reforma de gran trascendencia, con la que se abrió la representación de la Cámara de Diputados con la introducción de la figura de diputados de partido estableciéndose las siguientes reglas: todo partido nacional que lograra el 2.5% de la votación nacional tendría derecho a cinco diputados y uno más hasta un máximo de 20 por cada .5 por ciento de los votos emitidos; si un partido nacional lograba 20 diputados de mayoría no tendría derecho a diputados de partido; los diputados serían acreditados por riguroso orden; y sólo tendrían derecho los partidos nacionales registrados. Los diputados de partido tendrían los mismos derechos y obligaciones.

El 14 de febrero de 1972 se publicó en el DOF una la última reforma¹⁸ con la que se aumentó el número de diputados de un diputado propietario por cada 200 mil habitantes o por una fracción que pase de 100 mil, a un diputado propietario por cada 250 mil habitantes o por una fracción que pase de 125 mil. Asimismo, se aumentó el número de diputados de partido a 25.

¹⁸ La reforma del 8 de octubre de 1974 mantuvo el número y obedeció a que dejaron de existir los territorios (Baja California Sur y Quintana Roo).

La reforma electoral del 6 de diciembre de 1977 fue de gran relevancia, dado que cambió el modelo de integración de la Cámara de Diputados, pasándose de un sistema de mayorías cambiante en función de la representación del número de electores, a un sistema fijo con 300 diputados de mayoría relativa. En el artículo 54 constitucional se sustituyó la figura de diputados de partido por la de diputados de representación proporcional, con un número de 100 diputados electos según un sistema de listas regionales cerradas de acuerdo a las siguientes reglas: el partido político nacional que solicite registrar listas deberá postular al menos candidatos a diputados en 100 distritos; para asignar diputados el partido nacional no debe haber obtenido 60 o más constancias de mayoría y debe alcanzar por lo menos el 1.5 por ciento de la votación nacional. Los diputados se asignarían de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente. Se establecía la excepción que cuando dos o más partidos obtuvieran juntos 90 o más constancias de mayoría sólo se les repartiría el 50% de las curules.

La conformación actual de la Cámara de Diputados quedó establecida con la reforma publicada el 15 de diciembre de 1986 en el DOF, de esta forma, la Cámara quedó integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Las reglas para la asignación de los diputados plurinominales fueron: el partido nacional debería obtener al menos e. 1.5 por ciento de la votación nacional y no debería cumplir los supuestos de tener el 51% de la votación nacional o haber obtenido menos del 51% de la votación pero tener constancias de mayoría en número igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara. También se previó que si algún partido obtenía el 51% de la votación nacional, pero el número de constancias de mayoría relativa fuera inferior al porcentaje de votos obtenidos tendría derecho a diputados plurinominales. Se previó que ningún partido podría tener más de 350 diputados por ambos principios. También se estableció que en caso de que un partido obtuviera el 51% de los votos pero no alcanzara con las constancias de mayoría la mitad más uno de los integrantes de la Cámara, le serían asignados diputados de representación proporcional para alcanzar la mayoría absoluta.

En lo relativo a la Cámara de Senadores, la primera reforma que se dio después de la ampliación del periodo de ejercicio de las legislaturas, fue publicada en el DOF el 15 de

diciembre de 1986, en ella se especificaba que la Cámara se renovaría en su mitad cada tres años.

La reforma que modificó de forma significativa del Senado se publicó el 3 de septiembre de 1993, en ella se especificó que se elegirían cuatro senadores por cada entidad federativa y por el Distrito Federal, de los cuales tres serían de mayoría relativa y uno de primera minoría; con la reforma se dio fin a la renovación escalonada, estableciéndose la renovación total cada seis años.

Con la reforma del 22 de agosto de 1996, se introdujo la representación proporcional en el Senado de la República, estableciéndose que la Cámara se compondría por 128 senadores, dos de mayoría relativa, uno de primera minoría y los 32 restantes mediante listas de una sola circunscripción nacional

En lo relativo a la edad mínima requerida para ser diputado o senador la reforma publicada el 14 de febrero de 1972 redujo la edad para ser diputado a 21 años y para ser senador a 30 años cumplidos el día de la elección.

El artículo 73 se ha modificado 78 veces y hoy día es el artículo más reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con estas reformas, se ha facultado al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materias como: deuda pública (fracción VIII), salubridad general (fracción XVI), secuestro, desaparición forzada, trata, tortura y otros tratos o penas crueles (fracción XXI, inciso a), procedimental penal (fracción XXI, inciso c), seguridad pública (fracción XXIII), educación (fracción XXVI), contabilidad gubernamental (fracción XXVIII), protección al ambiente y equilibrio ecológico (fracción XXIX-G), protección civil (fracción XXIX-I), cultura física y deporte (fracción XXIX-J), turismo (fracción XXIX-K), pesca y acuacultura (fracción XXIX-L), cultura (fracción XXIX-Ñ), derechos de niños y adolescentes (fracción XXIX-P), registros civiles y registros públicos inmobiliarios, transparencia gubernamental y protección de datos (fracción XXIX-S), archivos (fracción XXIX-T), partidos políticos y organismos electorales (fracción XXIX-U), responsabilidades administrativas de servidores públicos (fracción XXIX-V),

responsabilidad hacendaria (fracción XXIX-W), derechos de víctimas (fracción XXIX-X), mejora regulatoria (fracción XXIX-Y), justicia cívica e itinerante (XXIX-Z).

Por último, en lo relativo a los periodos de sesiones, la reforma publicada en el DOF el 7 de abril de 1986 estableció la realización de dos períodos de sesiones: uno a partir del 1 de noviembre que no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre de cada año y otro a partir del 15 de abril hasta el 15 de julio.

La reforma del 3 de septiembre de 1993 previó la ampliación de los períodos de sesiones: el primero del 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre y el segundo del 15 de marzo hasta el 30 de abril. Con la reforma del 2 de agosto de 2004, el segundo periodo de sesiones se amplió del 1 de febrero al 30 de abril.

La más reciente reforma se publicó el 10 de febrero de 2014 y estableció que: "El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias".

Las transformaciones en la composición y funcionamiento del Poder Legislativo son de vital importancia para comprender el funcionamiento de esta importante institución. La dinámica del poder hegemónico durante buena parte del siglo XX implicó que el partido de Estado tuvo el control de las cámaras, lo que impidió la aprobación de cualquier reforma estructural contraria a los intereses del régimen. Fue hasta la LIV Legislatura (1988-1991) que la oposición comenzó a representar un factor de mayor equilibrio en la Cámara de Diputados, y en la LVII Legislatura (1997-2000), coincidentemente la última del milenio nació un Parlamento plural, ya que el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

VI.- Hipótesis

Desde la XL Legislatura del Congreso de la Unión, hasta la LVII Legislatura el Partido Acción Nacional presentó propuestas legislativas cuya importancia y trascendencia son de tal magnitud que en caso de haberse aprobado e implementado hubieran creado nuevas instituciones o, en su caso, transformado las instituciones existentes.

VII.- Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Para realizar el contraste de hipótesis se realizará un análisis estrictamente cronológico de las aportaciones parlamentarias del PAN legislatura por legislatura¹⁹.

1. XL LEGISLATURA (1946-1949)

Los primeros diputados de Acción Nacional fueron electos para la XL Legislatura (1946-1949). La bancada estuvo conformada por Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy²⁰.

A. La reforma al artículo 115 constitucional en materia de fortalecimiento al Municipio Libre.

¹⁹ Cabe señalar que para este documento no se hará uso de los análisis presentados en un documento de trabajo anterior titulado: “Agenda Legislativa y transformación de México”. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2015. (Documento; 614).

²⁰ Aquiles Elorduy “fue expulsado del PAN el 1 de julio de 1947 debido a un incidente provocado por una serie de artículos de corte antirreligioso que publicó, lo que propició que el Comité Directivo Nacional declarara lo siguiente: En Acción Nacional que es un partido político y no una organización confesional, los ciudadanos de recta voluntad, aunque no todos participen de la misma convicción religiosa, han podido colaborar por el acatamiento de los derechos humanos, personales y colectivos, y por el bien de México. Y durante los ocho años de vida del partido ha mostrado esa colaboración, no solamente posible, sino real y eficaz. El señor licenciado Aquiles Elorduy ha dado a la publicidad declaraciones en desacuerdo con los principios y contrarios a la unidad de Acción Nacional, por lo que el Comité Directivo Nacional reitera esos principios y afirma esa unidad y, a la vez que da testimonio de la generosidad ejemplar con el que el Lic. Elorduy ha prestado servicios eminentes a la ciudadanía de México, repreba esas declaraciones con las que el propio Lic. Elorduy se coloca fuera del partido”. Citado en Aminadab Rafael Pérez Franco. *Índice Biográfico de Legisladores Federales del PAN 1948-2008*. p. 230-231.

Esta reforma fue presentada el 23 de diciembre de 1946²¹. Su trascendencia reside en que le da al Municipio una autonomía que en los hechos y en el texto constitucional se le negaba. Para valorar adecuadamente la propuesta del PAN se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE EN 1946	PROPIUESTA DEL PAN
<p>I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>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 electos 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.</p>	<p>I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado;</p> <p>La Ley Orgánica Municipal reglamentará el sistema electoral del Municipio sobre las bases del padrón permanente, la representación proporcional y el establecimiento de recursos jurisdiccionales para garantizar la pureza y el respeto del sufragio. Establecerá, también, el régimen del Consejo abierto para los municipios que tengan menos de dos mil habitantes y, para todos los municipios, la iniciativa, el referéndum y la revocación.</p> <p>En las votaciones municipales, la mujer tendrá el derecho activo y pasivo del voto en las mismas condiciones que el hombre.</p>

²¹ La iniciativa puede consultarse en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-115-constitucional>

TEXTO VIGENTE EN 1946	PROPIUESTA DEL PAN
	<p>Los juzgados de Distrito conocerán en juicio sumario, y a instancia de electores que representen por lo menos el veinte por ciento de los inscritos en el padrón municipal, de las reclamaciones contra actos que violen la pureza y efectividad de las votaciones municipales. La resolución que dicte el Juzgado de Distrito, será apelable ante el Tribunal de Circuito, que dictará sentencia definitiva;</p>
<p>II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.</p>	<p>II. Los municipios administrarán su hacienda con independencia de las autoridades del Estado; En todo caso, corresponderán al Municipio el aprovechamiento de sus bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de taxas [sic.] y derechos por la prestación de servicios públicos; la percepción del impuesto territorial sobre las bases que establezca la Legislatura local y en la inteligencia de que el Estado tendrá una participación máxima de un cincuenta por ciento en este impuesto; los demás impuestos o derechos que la Legislatura local señale y una participación no inferior al veinte y al cinco por ciento, respectivamente, en los impuestos especiales del Estado y de la Federación que</p>

TEXTO VIGENTE EN 1946	PROPIUESTA DEL PAN
	<p>sean recaudados en el Municipio o de fuentes situadas dentro de su territorio.</p> <p>La Ley Orgánica Municipal reglamentará el régimen de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquisición y disposición de los bienes propios y comunes del municipio, y para el aprovechamiento y gravamen de los propios, y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales, y</p>
<p>III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p>	<p>III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Podrán establecer su propio estatuto dentro de los términos de este artículo y de la Ley Orgánica Municipal, así como las ordenanzas de policía y buen gobierno, las que reglamenten los servicios públicos y las relativas a su hacienda. Podrán adquirir y administrar los bienes inmuebles y derechos reales requeridos para los fines de su institución.</p> <p>En ningún caso tendrán participación o ingerencia [sic.] en los procesos electorales del Estado o de la Federación.</p>
<p>El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza</p>	<p>El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza</p>

TEXTO VIGENTE EN 1946	PROPUESTA DEL PAN
pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.	pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente. En caso de conflicto entre el Estado y el municipio por razones de competencia fiscal o de cualquier otro orden, conocerá de él el Juzgado de Distrito correspondiente, en el juicio sumario, y la resolución será apelable ante el Tribunal de Circuito competente.
Fuente: Fundación Miguel Estrada Iturbide y Suprema Corte de Justicia de la Nación	

Esta reforma es congruente con los principios de doctrina de Acción Nacional de 1939 en los que se postulaba que: “La base de la estructuración política nacional ha de ser el Gobierno de la Ciudad, del Municipio”. Además se establecía que: “El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo”.

De esta importante iniciativa hay que destacar:

- ✓ Que la materia electoral quedaba a cargo de la facultad reglamentaria del municipio estableciéndose las bases para su elaboración: padrón permanente, representación proporcional y recursos jurisdiccionales para garantizar el respeto al sufragio. Habría que esperar casi tres décadas a que se introdujera la representación proporcional en los ayuntamientos, con la reforma publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977; y prácticamente cuatro décadas a que se creara el Tribunal Federal Electoral.
- ✓ Se establecía un régimen de Consejo abierto y mecanismos de democracia directa como la iniciativa [popular], el referéndum y la revocación [del mandato] que todavía no se incorporan al texto constitucional.
- ✓ Se otorgaba jurisdicción a los juzgados de Distrito en materia electoral.

- ✓ Se establecía la administración de la Hacienda municipal con independencia de las autoridades estatales y se establecían como fuentes de ingresos: el aprovechamiento de bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de tazas y derechos por la prestación de servicios públicos y la percepción del impuesto predial. Cabe señalar que algunas de estas previsiones se incorporaron en la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983
- ✓ Se preveía la participación no inferior al 20 y al 5% respectivamente, en los impuestos especiales del Estado y de la Federación que sean recaudados en el Municipio.
- ✓ Se establecía que la ley Orgánica Municipal establecería el régimen de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquisición y disposición de los bienes propios y comunes, para el aprovechamiento y gravamen de los propios, así como los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales.
- ✓ Se preveía que los municipios podrían establecer su propio estatuto y reglamentos.
- ✓ Se les impedía participar en procesos electorales de la entidad federativa o de la Federación.
- ✓ Se establecía la jurisdicción de Juzgados de Distrito en caso de competencia fiscal o de otro orden entre el Estado y el municipio.

B. Ley Reglamentaria del párrafo III del artículo 97 constitucional para otorgar facultades de investigación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos de violaciones a los derechos humanos

Esta iniciativa fue presentada el 30 de septiembre de 1947, en esa fecha, el tercer párrafo del artículo 97 constitucional establecía lo siguiente:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios que auxilien las labores de los Tribunales o Juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o a algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios Comisionados Especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o

Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal".

La iniciativa del PAN²² tenía como objeto: "reglamentar el precepto de la Constitución tanto para señalar las sencillas normas procesales a que habrá de sujetarse en su trámite la intervención de la Suprema Corte, cuanto para indicar, sin perjuicio de las facultades discretionales que el texto constitucional señala, los casos en que la averiguación ha de practicarse y, para determinar, finalmente, las consecuencias que esa averiguación debe tener".

En consecuencia se preveía que la Suprema Corte pudiera designar a alguno o algunos de sus miembros para practicar la averiguación, la cual podría ser solicitada por el Ejecutivo Federal "cuando se trate de hechos, que constituyan violación de garantías individuales, violación del voto público o delito castigado por la ley federal y que, por su gravedad, por las personas que intervengan en ellos o por las circunstancias en que hayan ocurrido, se considera que causan alarma a la opinión pública o constituyen una amenaza contra el orden constitucional".

También se daría a raíz de hechos que causaran alarma a la opinión pública o constituyeran una amenaza al orden constitucional en los casos siguientes:

- ✓ "Cuando los señalados por la opinión pública como autores o presuntos autores de homicidio, sean funcionarios federales de elección popular, o nombrados directamente por el Presidente de la República o encargados, como jefes o con mando accidental de una corporación, zona o dependencia con misión de velar por la seguridad pública, o cuando alguno de estos funcionarios o un periodista o un miembro destacado de un partido político, o un director prominente de una organización obrera, campesina o patronal, sean víctimas de homicidio";

²² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide. En <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-reglamentaria-del-parrafo-iii-del- articulo-97-constitucional-ley-para-hacer- posibles-las-investigaciones-que-por-violacion-a-los-derechos-humanos-y-al-voto-puede-hacer-la-suprema-corte-de-justicia>

- ✓ “Cuando haya una agresión, por las fuerzas públicas o por individuos que, aun sin tener el carácter oficial de miembros de esas fuerzas, sean señalados como agentes al servicio de funcionarios públicos o de directores de partidos políticos o de organizaciones sociales, contra asambleas o reuniones de ciudadanos con motivo de actos electorales o preelectorales”;
- ✓ “Cuando se lo pidan por lo menos tres periódicos diarios que hayan tenido circulación considerable en los tres años anteriores a los acontecimientos, o los solicite un partido político nacional debidamente registrado”; Cuando se lo pidan señalando hechos concretos de violación del voto que puedan invalidar la elección, ciudadanos en porcentajes variables dependiendo si se trata de municipios, distritos o entidades federativas;
- ✓ Cuando debiendo hacer la petición el Gobernador de un Estado no lo haga en término prudente.

Además, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los gobernadores de los Estados podrían solicitar la investigación si el Presidente de la República no lo hacía después de diez días.

Se establecía que las peticiones hechas a la Suprema Corte deberían contener el enunciado del hecho o hechos y las circunstancias, la Corte tendría un plazo de 72 horas sobre las solicitudes de investigación y debería realizar un informe con la relación sistemática de las investigaciones y sobre la imputabilidad de los hechos.

C. Nueva Ley del Registro Nacional Ciudadano

La iniciativa²³ se presentó el 7 de octubre de 1947 y tenía como objetivo dotar a la ciudadanía de un registro nacional en el que aparecieran todos los hombres y mujeres que llegaran a la

²³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-del-registro-nacional-ciudadano-ley-para-dotar-a-la-ciudadania-de-un-registro-nacional-en-el-que-aparezcan-todos-los-hombres-y-mujeres-que-lleguen-a-la-edad-de-21-anos-y-para-la-expedicion-de-la-cr>

edad de 21 años y para la expedición de la credencial con fotografía que les acreditara como ciudadanos.

La iniciativa establece la creación y organización del Registro Nacional Ciudadano a cargo de la Secretaría de Gobernación, el cual será permanente y deberá expedir credenciales ciudadanas y formar y proporcionar los padrones electorales. Se establecen los órganos del Registro así como la obligación de servidores públicos como funcionarios del orden federal y jueces para auxiliar al Registro.

La Dirección General del Registro Nacional Ciudadano debería: verificar que en el Registro y las credenciales consten datos verídicos, formar oportunamente los padrones electorales, proporcionar a los partidos certificaciones sobre los datos del Registro, y proponer sus reglamentos y nombramientos de servidores públicos del Registro a la Secretaría de Gobernación.

Se establece la obligación de todos los ciudadanos, mujeres²⁴ y hombres de registrarse una vez cumplidos los 21 años y de notificar cambios de domicilio o estado civil. La inscripción en el Registro es individual y deberán consignarse los siguientes datos: nombre y apellidos, lugar y fecha de su nacimiento, domicilio, profesión u oficio, ocupación, estado civil, si sabe leer y escribir, si ha sido suspendido por sentencia en el ejercicio de sus derechos políticos, si tiene la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización, su firma y, en su defecto, su huella digital, su retrato.

Como se puede constatar, la propuesta de expedir por vez primera una credencial de elector con fotografía se remonta a 1947. Además se preveían sanciones en caso de que alguna autoridad se negara a registrar a un ciudadano o en caso de incumpliendo de sus obligaciones; y se establecían sanciones para los ciudadanos que falsearan datos o que no se inscribieran en el Registro. Además, se sancionaba a las autoridades que falsificaran credenciales, que deliberadamente alteraran los padrones y las credenciales o que inscribieran falsamente a algún ciudadano.

²⁴ Con esta iniciativa se proponía el derecho al voto para las mujeres, el cual se les concedió hasta 1953.

D. Reforma al artículo 60 constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones

La iniciativa²⁵ fue presentada el 28 de noviembre de 1947, en ella se consideraba que:

"Méjico ha tenido, al fin del proceso electoral, un sistema que confía la calificación de las elecciones a colegios electorales formados por los mismos interesados en dar validez a credenciales obtenidas, con tanta frecuencia, mediante violaciones y maniobras que son sublevante [sic.] desfiguración de la auténtica voluntad ciudadana. La razón y la experiencia deponen en contra de ese sistema que es gravemente violatorio del principio superior de justicia según el cual debe ser juez y parte a la vez en una controversia, y da ocasión para burlar el sufragio y hacer pasar como válidos los resultados de fraudes y violencias inocultables".

En razón de ello se proponía modificar el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en ese entonces preveía lo siguiente: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. "Su resolución será definitiva e inatacable".

En lugar de esta calificación por parte de las cámaras del Congreso de la Unión se proponía la figura del Tribunal Federal de Elecciones, integrado por dos miembros insaculados de entre los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se establecía que: "El Tribunal apreciará los hechos en conciencia y sentenciará con arreglo a derecho. Consignará a las autoridades competentes los hechos constitutivos de falta o delito de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones calificando una elección, serán definitivas e inatacables".

También se derogaba la fracción I del artículo 74 que establecía la facultad de la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral y se reformaba el artículo 81 constitucional para

²⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-60-constitucional-propuesta-para-que-la-constitucion-establezca-el-tribunal-federal-de-elecciones>

establecer que la elección de presidente de la República sería calificada por el Tribunal Federal de Elecciones.

E. Reforma a la Ley Orgánica del Banco de México

La iniciativa²⁶ presentada el 22 de noviembre de 1947, consideraba que la entonces Ley vigente del Banco de México, modificada por decretos de 1942, 1945 y 1945 "es inadecuada y, en vez de continuar la línea de gradual, perseverante perfeccionamiento que leyes anteriores como la de 28 de agosto de 1936 habían procurado, debilitar la autonomía del banco que es esencial y tuerce y empobrece, con grave peligro, las normas de su funcionamiento". De esta forma, la iniciativa tenía como objetivo proteger el sistema monetario de crédito, restituyendo al Banco Central su autonomía y racionalizar la emisión de moneda.

La reformas proponían la obligación del Director de la Casa de Moneda de observar los acuerdos del Banco "cualesquiera que sean las órdenes que en contrario reciban y la autoridad de que procedan". Se preveían las reservas de oro y plata y de divisas extranjeras, las cuales sólo podrían computarse como parte de la reserva el remanente libre después de deducir todas las obligaciones en oro o en divisas o cambio extranjero a cargo del mismo Banco.

Se establecía que el Banco podría: adquirir o descontar aceptaciones bancarias del exterior a un plazo máximo de vencimiento de 90 días; adquirir, negociar o descontar letras de cambio, pagarés o bonos de prenda a la orden; abrir créditos y conceder préstamos a instituciones asociadas; comprar y vender títulos y valores; adquirir o descontar cupones de interés; efectuar reportes de títulos y valores; adquirir inmuebles y otorgar fianzas o cauciones.

Se preveía también que el Banco fijaría reglas generales sobre el orden y condiciones para efectuar operaciones con instituciones asociadas y celebrar con el Gobierno Federal,

²⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-organica-del-banco-de-mexico-proyecto-encaminado-a-proteger-el-sistema-monetario-de-credito-restituyendo-al-banco-central-su-autonomia-y-para-racionalizar-la-emision-de-moneda>

operaciones de descuento, compra o subscripción de títulos o documentos emitidos o endosados por el Gobierno Federal.

Se contemplaba que el Consejo de Administración podría delegar algunas facultades al Director General, con excepción de los asuntos relativos a emisión y circulación de moneda, reglamentos o bases generales, límites para operaciones de crédito, aprobación de recomendaciones de las comisiones y ratificación de sus acuerdos, aceptación de renuncias, convocatoria a Asambleas de accionistas y aprobación de informes, autorización del presupuesto y aprobación de decisiones sujetas al veto del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Se establecía que el Director General tendría a su cargo el Gobierno del Banco y la representación legal y que las infracciones a la Ley implicarían responsabilidades civiles para los integrantes del Consejo de Administración.

F. Ley sobre empresas en que intervenga el Estado, organismos descentralizados o empresas de participación estatal

La iniciativa²⁷ fue presentada el 22 de octubre de 1948 y proponía que los organismos descentralizados y empresas paraestatales publiquen sus estados de contabilidad y balances, que se promueva la liquidación y traspasos de empresas que no sean de utilidad pública y que una comisión del congreso investigue en este campo para legislar al respecto.

En la iniciativa se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: formaría, mantendría al corriente y publicaría en el Diario Oficial de la Federación cada seis meses la lista de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal; revisaría y comprobaría los estados financieros; y publicaría en el Diario Oficial el balance de cada una. Además se establecía que cada seis meses la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

²⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-sobre-empresas-en-que-intervenga-el-estado-organismos-descentralizados-o-empresas-de-participacion-estatal-ley-que-propone-que-los-organismos-descentralizado-y-empresas-paraestatales-publiquen-sus->

promovería la liquidación o traspaso de las empresas que no realicen funciones de utilidad pública, o no las cumplan adecuadamente, o tengan un objeto que esté o pueda ser eficazmente atendido por empresas privadas.

G. Ley que crea la Comisión de Estudios del Seguro Social

La iniciativa²⁸ se presentó el 27 de octubre de 1948 consideraba que: "los problemas y dificultades inherentes a la creación de una institución tan amplia y compleja, se han sumado en México otros obstáculos que derivan, en parte, de errores o deficiencias en la ejecución y administración de la ley que creó el Seguro Social y, en parte muy grande, de errores y deficiencias de la propia ley".

La Ley proponía la creación de la Comisión de Estudios del Seguro Social, cuyas principales funciones eran: consultar y revisar todos los libros de contabilidad y comprobantes, así como los contratos y presupuestos, las estadísticas y los datos actuariales, los libros de actas y los archivos del Instituto Mexicano del Seguro Social; hacer comparecer ante ella a los funcionarios y empleados del Instituto o de sus agencias o dependencias; pedir o recibir informes o testimonios; contratar servicios técnicos; y formar su propio reglamento y administrar su presupuesto.

Se establecía que los trabajos de la Comisión eran públicos, tendría su sede en la Ciudad de México y que debería entregar sus archivos, una vez terminadas sus funciones, a la Biblioteca del Congreso.

H. Reforma a la Ley Federal del Trabajo

²⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-que-crea-la-comision-de-estudio-del-seguro-social-la-ley-propone-una-comision-que-por-un-tiempo-determinado-analice-la-documentacion-del-imss-investigue-funcionarios-y-pida-cuentas-con-objeto-de-ex>

La iniciativa²⁹ fue presentada el 29 de octubre de 1948 con el objetivo de poner al día al día instituciones como la huelga, el sindicato, el escalafón y otras, para evitar desviaciones que perjudican a los trabajadores y simultáneamente a las empresas.

En materia de escalafón se preveía preferir, en igualdad de circunstancias, a los mexicanos respecto de los que no lo sean; a los que les hayan servido satisfactoriamente con anterioridad, respecto de quienes no estén en ese caso; a los sindicalizados respecto de los que no lo estén, a los más aptos, y en igualdad de capacidades, a los de mayor antigüedad.

Se establecía que los funcionarios sindicales que directamente hubieren ordenado una suspensión ilícita de labores, serían removidos de sus puestos y quedarían incapacitados por el término de dos años para desempeñar cargos directivos en la organización sindical; y que la incapacidad sería definitiva en caso de reincidencia o si la suspensión se refería a un servicio público.

En caso de suspensión ilícita de actividades se preveía que los sindicatos serían civilmente responsables por los daños y perjuicios que se causen a la empresa directamente afectada o a terceras personas.

Se establecían requisitos para antes de declararse una huelga, a saber: que los trabajadores dirijan al patrón un escrito en el que formulen sus peticiones, anuncien el propósito de ir a la huelga y expresen concretamente el objeto de ésta; presentar el escrito a la Junta de Conciliación y Arbitraje; la Junta citará a una audiencia a celebrarse dentro de los cinco días siguientes y en la cual las partes podrán presentar alegatos y rendir pruebas para que la Junta pueda determinar si la huelga emplazada reúne los requisitos establecidos; en caso de que no se han llenado los requisitos necesarios para que se declare la huelga, el emplazamiento quedará automáticamente privado de todo efecto

²⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-federal-del-trabajo-la-reforma-propone-que-se-ponga-al-dia-instituciones-como-la-huelga-el-sindicato-el-escalafon-y-otras-para-evitar-desviaciones-que-perjudican-a-los-trabajadores-y-s>

Se establecía que si los trabajadores suspendían el trabajo en contravención a lo resuelto por la Junta de Conciliación y Arbitraje, o si la propia Junta resolvía que la huelga es ilícita, se declararán terminados los contratos de trabajo.

Se previó que en caso de declarar la insubsistencia del estado de huelga, la Junta: declararía a partir de qué fecha dejaría de subsistir el estado legal de huelga; fijaría los trabajadores que hayan abandonado el trabajo, un plazo de veinticuatro horas para que vuelvan a él; apercibirá a los trabajadores para que salvo caso de fuerza mayor, por el sólo hecho de no acatar esa resolución al vencimiento del plazo fijado, terminarían los contratos del trabajo, y dictaría medidas para la reanudación de las labores

I. Ley de Crédito para la Producción Rural

La iniciativa³⁰ fue presentada el 3 de noviembre de 1948 y tenía como objetivo crear un Comité de Crédito para la Producción Rural con personalidad jurídica con una duración limitada para rendir un informe y para ordenar y reglamentar el crédito rural.

El Comité estaría conformado por 5 miembros que serían personas de reconocida competencia en asuntos económicos o en el aprovechamiento de los recursos naturales del campo y no podrían mientras durara su encargo, ser empleados o funcionarios públicos, ni tener cargos de elección popular.

El Comité estaría dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y tendría una duración temporal hasta el 31 de diciembre de 1952. El Comité gestionaría el establecimiento de asociaciones de crédito para la producción rural, organizándose como sociedades anónimas de capital variable con un capital pagado mínimo de 100 mil pesos representado por acciones de tipo "A" y por acciones preferentes tipo "B", estas últimas tendrían voto limitado y derecho a un dividendo preferente y acumulativo.

³⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-credito-para-la-produccion-rural-ley-que-crea-un-comite-de-credito-para-la-produccion-rural-con-personalidad-juridica-con-una-duracion-limitada-para-rendir-un-informe-y-para-ordenar-y-reglamenta>

Para poseer acciones tipo "A" se requeriría ser agricultores, ganaderos o empresarios; tener una empresa establecida en la zona geográfica donde la asociación debiera operar, ser admitido en la sociedad por el voto de las dos terceras partes de los accionistas.

La administración estaría confiada a un consejo de 3 a 5 miembros y a un gerente, y las operaciones activas de crédito, deberían ser aprobadas por una comisión formada por 2 consejeros y el gerente. Se preveía que el Comité señalaría a cada asociado, para su trabajo: una zona con unidad geográfica y económica, teniendo en cuenta la necesidad de que los asociados se conozcan y puedan estar fácilmente en contacto entre ellos y con la asociación.

Se contemplaba que el Comité tendría las más amplias facultades de inspección y vigilancia de las operaciones de la contabilidad de las asociaciones; intervendría en la formación de sus programas de operación y daría la asistencia técnica necesaria para el establecimiento de sistemas eficaces de contabilidad y de inspección y para el entrenamiento de su personal.

Entre otras cosas, el Comité podría descontar los documentos procedentes de las asociaciones, o de las operaciones que éstas realicen con sus miembros, y retenerlos por el plazo necesario para que su vencimiento quede dentro de los límites señalados por la ley para que dichos documentos puedan ser descontables por las instituciones de crédito; constituir fondos de garantía para las operaciones pasivas de crédito que las asociaciones celebren, hasta por una suma total igual al triple de la suma del capital pagado de las asociaciones del distrito; destinar a la suscripción de acciones de la serie "B" de asociaciones de crédito, hasta el 30% de los fondos que sean puestos a su disposición.

Se preveía que las asociaciones podrían otorgar a sus asociados créditos de habilitación o avío para la producción de frutos que puedan cosecharse en plazo en mayor de un año; otorgar a sus asociados créditos para engorda de ganado, con plazo que no exceda de un año; conceder a sus asociados crédito para la adquisición de sementales, o de bombas, maquinaria, aperos, refacciones o herramientas, o para otras inversiones semejantes, cuando el crédito pueda ser pagado en un plazo no mayor de 18 meses; conceder créditos a sus asociados para

construcción de agujes, bordos, tanques o canales, o para el desazolve y reparación de estos, o para la perforación de pozos y la instalación de bombeo, o para la apertura y preparación de tierras para el cultivo, o para obras similares de mejoramiento territorial, o para la compra de ganado o para la compra de equipo de transporte o de maquinaria agrícola o de industrialización de productos agrícolas, o para la adquisición o construcción de almacenes o silos, o para otras inversiones semejantes, siempre que el crédito no exceda, en cada caso, del 80% del costo comprobado de las obras o construcciones relativas y que el propio crédito pueda ser reembolsado con amortizaciones por lo menos anuales, en un plazo total no mayor de 3 años; conceder crédito a sus asociados, para inversiones permanentes y relacionadas con la producción o para las necesidades domésticas de los mismos, con colateral consistente en prenda o en firmas de notoria solvencia, hasta por un plazo de 6 meses.

J. Ley Electoral de Poderes Federales

Esta iniciativa³¹, presentada el 7 de diciembre de 1948 proponía establecer procedimientos democráticos para la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo con Instituciones como el Consejo Federal del Sufragio y otros Organismos Electorales integrados por ciudadanos independientes.

La Ley regiría la preparación, realización y vigilancia de las elecciones ordinarias, suplementarias y extraordinarias correspondientes a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, para lo cual se establecían como organismos administrativos electorales los siguientes: el Consejo Federal del Sufragio; los Secretarios Ejecutivos del Consejo, de las Comisiones Locales Electorales y de los Comités Distritales, así como los delegados de esos organismos; y los Secretarios de Actas. Los organismos ciudadanos serían: las Comisiones locales electorales; los Comités Distritales y las Mesas Directivas de las casillas. Para los funcionarios se preveía que no podrían ser detenidos ni aprehendidos, salvo el caso de

³¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-electoral-de-poderes-federales-la-ley-propone-procedimientos-democraticos-para-la-eleccion-de-los-poderes-legislativo-y-ejecutivo-con-instituciones-novedosas-como-el-consejo-federal-del-sufragio-y->

flagrante delito, o de sentencia firme que imponga pena corporal, desde quince días antes de la fecha señalada para la elección y hasta tres días después de ésta

El Consejo Federal del Sufragio sería permanente, tendría su sede en la Ciudad de México y, estaría integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes que designará el Presidente de la República y serán inamovibles salvo casos de revocación. El Consejo tendría un Secretario General Ejecutivo y un Secretario de Actas, que será el Notario Público en ejercicio más antiguo de los autorizados para ejercer en la ciudad de México.

Entre los deberes y atribuciones del Consejo Federal del Sufragio estaban: llevar el registro de los partidos políticos nacionales y vigilar su funcionamiento; cuidar de la eficaz organización y del buen funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano; intervenir en la preparación y realización de los actos electorales; tener bajo su mando, directamente o por medio de sus dependencias, las fuerzas públicas que solicite en los días en que se efectúen actos electorales; hacer objetivamente el computo general de los votos que se obtengan en la República, en caso de elección de Presidente: revisar con el mismo criterio, en los casos señalados por la ley, los cómputos; hechos por los Comités Distritales y por las Comisiones locales: publicar el resultado de esos cómputos; expedir las credenciales de diputados; hacer llegar los documentos electorales y los informes, datos o documentos que obren en su poder sobre las protestas a que la elección hubiere dado lugar, a los órganos de calificación electoral correspondientes, y consignar las faltas o delitos de que tenga conocimiento en relación con el cumplimiento de esta ley; acordar la aplicación de medios de apremio; e investigar cualquier hecho relacionado con el proceso. Además el Consejo debería dar cuenta de su gestión y del ejercicio de su presupuesto al Congreso de la Unión, por conducto del Ejecutivo, a más tardar el día primero de octubre de cada año, y publicar ese informe.

Las Comisiones Locales Electorales estarían integradas por tres miembros propietarios y tres suplentes, designados por el Consejo Federal del Sufragio y contarán con el auxilio de un Secretario Ejecutivo y un Secretario de Actas. Los partidos tendrían la facultad de pedir al Consejo la revocación del nombramiento de los miembros. Las Comisiones estarían

encargadas de hacer objetivamente el cómputo de los votos que se obtengan en toda la Entidad en elección de senadores y dar cuenta de su gestión al Consejo Federal.

Los Comités Distritales Electorales estarían integradas por tres miembros propietarios y tres suplentes, designados por el Consejo Federal del Sufragio y contarían con el auxilio de un Secretario Ejecutivo y un Secretario de Actas. Sus funciones serían hacer el cómputo objetivo de los votos que se obtengan en el Distrito; publicar el resultado y hacer llegar los cómputos y los paquetes electorales, y todos los demás datos que obren en su poder relativos a la elección de senadores, a la Comisión Local correspondiente, y los que se refieran a la elección de diputados o de presidente de la República.

Se preveía que las Mesas Directivas de casillas estarían integradas por un Presidente, un Vocal y dos Escrutadores, y por 4 suplentes, así como por un Secretario y su suplente. Los funcionarios deberían estar inscritos en el Padrón Electoral del Distrito; saber leer y escribir; no ser funcionarios o empleados de la Federación, del Estado o del Municipio; no ser funcionarios ni empleados de las empresas económicas que dependen del Estado o en las que éste tenga interés dominante; no haber sido condenados por sentencia firme a sufrir pena corporal, ni estar sujetos a proceso, ni se propietarios ni empleados de cantinas.

La iniciativa preveía la creación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la credencial para votar con fotografía. También se establecían los actos preparatorios de la jornada electoral, la designación e instalación de organismos y funcionarios electorales, la formación del Padrón Electoral, el registro de candidatos, la preparación e instalación de las casillas, la votación, el escrutinio, la conformación del expediente electoral y la clausura de la casilla.

Se establecían los procedimientos y reglas para los cómputos generales ante el Comité Distrital, la Comisión Local y el Consejo Federal del Sufragio; las elecciones suplementarias; las garantías y recursos y las sanciones.

K. Ley de Partidos Políticos

La iniciativa³² fue presentada el 8 de diciembre de 1948 y tenía como objetivo establecer reglas para la formación, organización y funcionamiento de los Partidos Políticos Nacionales.

Se preveía que podrían usar la denominación de partidos políticos las agrupaciones voluntarias, democráticas y permanentes de ciudadanos para sostener un ideario político, orientar la opinión pública y organizar la actividad ciudadana, que se constituyeran y funcionar con arreglo a la Ley. Se establecía que la afiliación a un Partido debería hacerse individualmente y que no podrían ser miembros de los partidos, entidades u organismos colectivos como tales.

Las bases para la conformación democrática de los partidos serían: todos los miembros activos tendrán derecho a participar personalmente o por medio de representaciones o delegaciones, en los términos que determinen los estatutos, en las asambleas y convenciones respectivas del Partido; los órganos directivos del partido serán designados por elección directa o indirecta, conforme a los estatutos, y todos los miembros activos tendrán capacidad para ser electos miembros de los órganos dichos; los candidatos del Partido a puestos de elección popular, deberán ser designados en las convenciones respectivas, pero podrán los estatutos establecer que la designación sea hecha por otros órganos; los nombramientos para integrar los órganos de dirección del Partido, serán siempre revocables; los órganos de dirección del Partido serán responsables ante el propio Partido y rendirán cuentas de su gestión política y administrativa ante las convenciones o asambleas correspondientes

Para constituir partidos políticos nacionales se debería iniciar con una asamblea pública, con presencia del funcionario designado al efecto por el Consejo Federal del Sufragio, a la que concurran, por lo menos 1,000 ciudadanos, y en la que se discutan y aprueben democráticamente el ideario y los estatutos del Partido y se designe al comité organizador

³² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-partidos-politicos-la-ley-propone-reglas-para-la-formacion-organizacion-y-funcionamiento-de-los-partidos-politicos-nacionales>

nacional del mismo. El Partido en formación recibirá el registro condicional por un plazo improrrogable de un año.

Para los órganos de los Partidos se preveían las siguientes disposiciones: que el órgano deliberante en cada entidad será la asamblea o convención; que el órgano deliberante nacional será la asamblea o convención que estará integrada por delegaciones, designadas conforme a los estatutos; que podrá establecer los estatutos órganos deliberantes locales, municipales, distritales o interregionales.

Se establecía que los Partidos deberían celebrar por lo menos una vez cada año, una Asamblea o Convención Nacional y una vez cada tres años, una asamblea o convención Regional en cada una de las veinte Entidades en que deben tener centros organizados; y que los Partidos sostendrían centros permanentes de cultura cívica para sus miembros activos y adherentes y estarían obligados a mantener un órgano de publicidad, por lo menos mensual.

Además la Ley preveía los recursos y garantías y los supuestos para la cancelación del registro así como las sanciones.

2. XLI Legislatura (1949-1952)

Ley para crear la Comisión Nacional del Campo

El antecedente inmediato de esta iniciativa³³, es la presentada en la anterior Legislatura, el 28 de octubre de 1947, la que proponía crear la Comisión Nacional de Planeación del Campo para estudiar los problemas económicos, jurídicos y sociales del trabajo y la vida en el campo y la formulación de programas para su solución.

La iniciativa presentada en la XLI Legislatura data del 3 de noviembre de 1949. En ella se propone crear la Comisión Nacional de Planeación del Campo, cuyo objetivo sería estudiar " las condiciones económicas, jurídicas y sociales de trabajo y de vida en el campo y la formulación de un programa general para la resolución de los problemas agrario y agrícola de México". La Comisión tendría carácter temporal, ya que sus labores concluirían el 30 de junio de 1951.

La Comisión estaría integrada por cinco vocales nombrados por el Presidente de la República y tendría facultades para: consultar los archivos oficiales en todos los asuntos comprendidos en el campo de su competencia; obtener de los Secretarios de Estado y de los Gobernadores de los Estados y Territorios, datos e informaciones sobre los asuntos de su competencia; hacer comparecer a los demás funcionarios y empleados del Ejecutivo o de los Gobiernos locales, y recibir su testimonio sobre los asuntos de su competencia; pedir y recibir informes o testimonios de las personas que puedan darlos, sobre los asuntos de su competencia; y formar su propio reglamento, administrar su presupuesto y contratar técnicos que la asesoren en sus labores

³³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/comision-nacional-de-planeacion-del-campo-ley-que-propone-la-comision-nacional-de-planeacion-del-campo-para-estudiar-los-problemas-economicos-juridicos-y-sociales-del-trabajo-y-la-vida-en-el-campo-y-la>

Los trabajos de la Comisión serían públicos y rendiría un informe al Presidente de la República. Al término de sus trabajo sus archivos serían entregados a la Biblioteca del Congreso de la Unión.

Como puede constatarse, esta Comisión y la del Seguro Social propuesta en la Legislatura anterior, tienen fines análogos. En ambos casos, retoman una agenda que era de especial importancia en la fundación de Acción Nacional y encarnan dos de las grandes preocupaciones de Manuel Gómez Morin, quien no sólo había fundado el Banco Nacional de Crédito Agrícola³⁴, sino que trabajó en la redacción de la Ley del Seguro Social³⁵.

3. XLII Legislatura (1952-1955)

Reforma del artículo 34 constitucional para darle voto a las mujeres

El 9 de diciembre de 1952 se presentó una propuesta para que entrara en vigor la reforma constitucional que ya había sido aprobada y que el Ejecutivo Federal no había publicado, haciendo uso del llamado “veto de bolsillo”. Debido a la presión de los diputados panistas la reforma constitucional se publicó el 17 de octubre de 1953, reconociéndose así la plena calidad ciudadana de las mujeres. Cabe recordar, como se señaló anteriormente, que el PAN propuso el voto a las mujeres desde la nueva Ley del Registro Nacional Ciudadano de 1947.

³⁴ Cf. María Teresa Gómez Mont. *Manuel Gómez Morin 1915-1939*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 244 ss.

³⁵ Cf. Ibid. p. 267 ss.

4. XLIII Legislatura (1955-1958)

A. Ley para la presentación de los presupuestos

La iniciativa³⁶ se presentó el 15 de noviembre de 1955 y tenía como objetivo que los presupuestos de Egresos de la Federación, Distrito y Territorios Federales, se presenten a la Cámara de Diputados a más tardar el primero de octubre de cada año. Hay que destacar que esta propuesta tiene como antecedentes diversas iniciativas presentadas desde la XL Legislatura³⁷

En la iniciativa se proponía que el Ejecutivo Federal debería presentar anualmente a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 1 de octubre de cada año. También se establecía la misma fecha límite para la presentación de los proyectos de Presupuesto del Distrito y Territorios Federales. Cabe señalar que la Constitución vigente en la época en que se presentó la iniciativa³⁸ no establecía un plazo perentorio para la presentación del Proyecto de Presupuesto, la previsión se hacía en la Ley Orgánica del Presupuesto, la que establecía como plazo el 15 de diciembre, dejando quince días para la aprobación del Proyecto, lo que de acuerdo a la exposición de motivos hacía que resultara: "imposible que en el breve plazo de los últimos quince días del año, en que se acumulan en el Congreso los proyectos de última hora, pueda la Cámara de Diputados, no digamos resolver fundadamente sobre el Presupuesto, sino conocer siquiera el proyecto necesariamente extenso y complicado que le envía el Ejecutivo, que comprende los asuntos más heterogéneos y afecta importantes problemas del país".

B. Reforma a los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Sobre el Patrimonio de la Familia para el Distrito Federal y Territorios Federales

³⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/proyecto-de-ley-para-la-presentacion-de-los-presupuestos-de-egresos-de-la-federacion-y-de-los-distritos-1-y-2-la-ley-propone-que-los-presupuestos-de-egresos-de-la-federacion-distrito-y-territorios-fede>

³⁷ Presentada el 4 de noviembre de 1947.

³⁸ Con la última reforma publicada en el DOF el 17 de octubre de 1953.

El 23 de octubre de 1956 los diputados de Acción Nacional presentaron en paquete dos iniciativas: en la primera³⁹ se proponía reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de establecer el patrimonio de la familia. Se reformaban dos artículos de la Constitución: el artículo 27, fracción XVII, inciso g) y el artículo 123, fracción XXVIII con el objetivo de establecer que las leyes locales organizarían el Patrimonio de Familia determinando los bienes con que puede ser constituido, así como los requisitos para su formación.

La segunda iniciativa⁴⁰ expedía la Ley Sobre el Patrimonio de la Familia para el Distrito Federal y Territorios Federales aplicable en toda la República en materia fiscal. Con esta Ley se preveía que al patrimonio de la familia podía formarse por; la casa, el terreno y el menaje; la parcela cultivable, los aperos, aparejos, herramientas, aparatos, maquinaria, semovientes, vehículos de trabajo, instrumentos y libros de los profesionistas, inversiones, mercancías y, en general, los bienes productivos de todas clases; y los demás bienes.

En la Ley se definía la familia como la unidad formada por: los cónyuges que vivan unidos, o el que sobreviva de ellos, y los hijos que vivan bajo la dependencia de los mismos; los cónyuges aunque no tengan hijos; el cónyuge o su ascendiente que tengan bajo su dependencia hijos del primero; los hermanos solteros que vivan juntos siempre que, si son varones, sean menores de 21 años.

Se establecía que el patrimonio de la familia podía constituirse por cualquier miembro o por un tercero a favor de la familia. El procedimiento para constituir el patrimonio era el siguiente:

³⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-art-27-fraccion-xvii-y-art-123-fraccion-xxviii-de-la-constitucion-reformas-tendientes-al-establecimiento-del-patrimonio-de-familia>

⁴⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-sobre-el-patrimonio-de-la-familia-para-el-distrito-y-territorios-federales-aplicable-en-toda-la-republica-en-materia-fiscal-arts-1-al-46-ley-que-establece-la-creacion-del-patrimonio-de-familia-y-re>

- ✓ Toda solicitud para constituir el Patrimonio de la Familia debería dirigirse por escrito al Consejo de Familias del lugar del domicilio de ésta, con datos como: nombre y domicilio del solicitante, lista de integrantes de la familia, nombres y domicilios de los integrantes, lugar de residencia, comprobantes de propiedad de los bienes y estimación del valor de los bienes.
- ✓ Dentro de los 5 días siguientes al recibo de la solicitud, el Consejo formaría el expediente y abriría una investigación para verificar los hechos base de la misma que los requieran.
- ✓ El Consejo de Familias debería notificar la solicitud a las personas a quienes debe oír o cuya conformidad se requiera para constituir el patrimonio.
- ✓ Si hubiere oposición, el opositor podrá ofrecer las pruebas que desee y acompañarla del escrito en que la haga valer los documentos en que se funde y que tenga a su disposición
- ✓ Una vez recibidas las pruebas de las partes, el Consejo citará a estas a una audiencia para oír sus puntos de vista y resolverá en definitiva dentro de los 5 días siguientes.

Se establecía que la administración de los bienes que formen el Patrimonio de la Familia y la representación para la defensa de éstos, corresponderán al jefe de la familia y que tendrían derecho a vivir en la casa habitación que constituya el Patrimonio de la Familia y de sustentarse con dicho patrimonio quienes integran la familia beneficiaria.

En la Ley se establecía el Consejo de las Familias en todo municipio o delegación administrativa formado hasta por veintidós miembros, según la importancia de la población, designados por el ayuntamiento del lugar a convocatoria expresa.

Se establecía que la constitución del Patrimonio de la Familia no causaría ningún impuesto ni derecho cuando dicha constitución se hiciera por algún miembro de la familia beneficiaria y que los impuestos prediales y los demás impuestos o derechos municipales que causaran los inmuebles destinados al Patrimonio de la Familia se reducirían a la tercera parte, mientras subsistiera dicho patrimonio.

5. XLV Legislatura (1961-1964)

A. Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

La iniciativa⁴¹ se presentó el 19 de diciembre de 1962 y su objetivo era que las iniciativas, proposiciones y en general los negocios que pasan a las comisiones de la cámara, sean dictaminadas dentro del periodo de sesiones en que se le turnen. La relevancia de esta iniciativa radica en que se buscaba acabar con un mecanismo al que coloquialmente se le llama "congeladora legislativa", consistente en que las iniciativas turnadas a comisiones no se dictaminan.

De ahí que la iniciativa proponga que: "Toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

También se preveía que: "Las iniciativas, proposiciones y en general los negocios que se turnen a las Comisiones de las Cámaras, hasta cinco días antes de la clausura del período de sesiones, deberán quedar dictaminados dentro el mismo período en que se les turnen, a fin de que la Cámara correspondiente conozca de los mismos".

Para efecto de atender el posible rezago legislativo se establecía que: "Las Comisiones que al clausurarse un período de sesiones tengan uno o varios dictámenes pendientes de rendir, están obligados a continuar sus labores hasta concluirlos". También se establecía que las Cámaras conocerían las iniciativas, proposiciones, dictámenes y negocios que tuvieran pendientes, atendiendo, rigurosamente, al orden cronológico en que inicialmente hubieren recibido los asuntos de que se trate.

⁴¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-89-del-reglamento-para-el-gobierno-interior-del-congreso-la-reforma-establece-que-las-iniciativas-proposiciones-y-en-general-los-negocios-que-pasan-a-las-comisiones-de-la-camara-sean-dic>

Por último se estableció que durante los meses de septiembre y octubre los Presidentes de las Cámaras listarían, preferentemente en la Orden del Día de las sesiones que se celebren, los negocios que hubieren quedado pendientes de períodos anteriores. Lo que esta propuesta buscaba concretar, es lo que en el ámbito parlamentario se conoce como principio de eficacia: "el Parlamento debe dar resultados. Debe convencer a la ciudadanía de su utilidad para que entonces también capte la atención de la opinión pública en el ánimo de adquirir la centralidad necesaria para ser el foco de atención, condición necesaria para cumplir sus funciones"⁴².

B. Ley de Educación Rural

La iniciativa⁴³ se presentó el 31 de octubre de 1963 y tenía como objetivo que se considerara de utilidad social la educación rural y que se llevaran a cabo las investigaciones necesarias.

La iniciativa establecía que: "El Ejecutivo Federal deberá destinar, dentro del menor tiempo posible, a la actividad educativa en beneficio de la población rural, los recursos presupuestales del Ramo de Educación, que proporcionalmente correspondan a la misma, tomando en cuenta la relación existente entre la población total del país". El Ejecutivo Federal también gestionaría la adopción, por los Estados y Municipios, de programas de actividad educativa rural coincidentes con los programas federales.

Se establecía que la actividad educativa debería orientarse a la creación y mantenimiento de escuelas e instituciones educativas para la población rural, incluyéndose a los adultos, en los grados y tipos de: primaria; formación profesional y práctica de agricultores, ganaderos y personas dedicadas a actividades forestales; formación de asesores rurales; y formación profesional superior de técnicos capacitados para la organización, dirección y prestación de los servicios relacionados con las actividades rurales.

⁴² Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 129.

⁴³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-educacion-rural-propuesta-para-que-se-considera-de-utilidad-social-la-educacion-rural-y-que-lleven-a-cabo-las-investigaciones-necesarias>

Se establecía el deber del Estado de estimular y proteger la cooperación de personas y entidades particulares para la acción educativa y la coordinación de la Secretaría de Educación y de la de Salubridad y Asistencia.

Por último, se preveía que: "Una Comisión integrada por representantes de las Secretarías de Educación y de Agricultura y Ganadería, que presidirá el representante de la primera formulará los reglamentos, programas y métodos pertinentes para los fines de la presente ley".

6. XLVI Legislatura (1964-1967)

A. Reforma artículo 73 fracción VIII y XXVIII, y al artículo 74 fracción V Constitucional, en materia de rendición de cuentas de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal

En la iniciativa⁴⁴ presentada el 27 de octubre de 1964, se establecía que: "el modo como se han iniciado y desenvuelto los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, adolece del vicio fundamental de que, no obstante los cuantiosos fondos públicos que en una forma u otra les llegan a través del Ejecutivo, éste no rinde al Congreso cuentas de las operaciones de aquéllos, con lo que se viola una de las bases fundamentales del sistema democrático que estriba en que el Ejecutivo debe rendir al pueblo, a través del Congreso, cuentas de los fondos públicos que se le encomiendan".

En consecuencia, se proponía que el Congreso tendría facultad para "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo, las instituciones nacionales de crédito y los organismos descentralizados puedan celebrar empréstitos que afecten el crédito de la nación en forma directa o contingente; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y pagar la deuda nacional", así como para "examinar las cuentas que anualmente debe presentarle el Poder

⁴⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-73-fraccion-viii-y-xxviii-art-74-fraccion-v-constitucional-propuesta-para-que-el-ejecutivo-rinda-cuentas-sobre-organismos-descentralizados-y-empresas-de-participacion-estatal-y-sobre-reg>

Ejecutivo, que comprenderán la Cuenta Pública y las de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal".

Se establecía además que los estados financieros de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal deberían publicarse en el Diario Oficial de la Federación y que la Cámara de Diputados podría, con la aprobación del Senado, adoptar medidas, incluyendo la clausura y liquidación de los organismos cuya existencia no se justifique por motivos de interés público o para suplir deficiencias de los particulares; o decretar la liquidación de las inversiones públicas en las empresas de participación estatal.

Por último se establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados vigilar por medio de una Comisión de su seno el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, que consistirán en la revisión y dictamen de las cuentas del Ejecutivo.

B. Reforma al Art. 149 Bis del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del fuero común para considerar el genocidio como un delito

El objetivo de la iniciativa⁴⁵ presentada el 19 de octubre de 1965 era considerar el genocidio como un delito, con objeto de adecuar la legislación mexicana a la convención sobre genocidio suscrita por México ante la ONU. De esta forma, se proponía adicionar un Título Tercero, con un Capítulo Cuarto al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal.

El nuevo Capítulo se titulaba genocidio y preveía que: al responsable de delito perpetrado por cualquier medio con la intención de destruir total o parcialmente a grupos de carácter nacional, étnico, racial o religioso, como tales, se le sancionaría de la siguiente forma: por homicidio, con prisión de 20 a 40 años y multa de \$ 15,000.00 a \$ 20,000.00; con prisión de 5 a 15 años y multa de \$ 10,000.00 a \$ 20,000.00 al que con la intención de cometer homicidio

⁴⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-149-bis-del-codigo-penal-para-el-distrito-y-territorios-federales-en-materia-del-fuero-comun-propuesta-para-considerar-el-genocidio-como-un-delito-con-objeto-de-adecuar-la-legislacion-me>

causara lesiones graves, someta a un grupo a condiciones de existencia tendientes a su destrucción física o total, realice medidas destinadas a impedir nacimientos incluyendo medidas anticonceptivas; prisión de 20 a 40 años y multa de \$ 15,000.00 a \$ 20,000.00 a quienes trasladen a otros grupos a menores de 18 años, del grupo nacional, étnico, racial o religioso en que viven, sea mediante el uso de la fuerza física, u obteniendo mediante engaños, presión moral o por cualquier otro medio; prisión de 5 a 15 años y multa de \$ 10,000.00 a \$ 20,000.00 a los gobernantes, funcionarios o empleados públicos que dejen de proveer a las medidas necesarias para la supervivencia física de grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos como tales, cuando se encuentren en grave peligro de extinción.

Además se establecía que: "Cuando de los delitos... sean responsables gobernantes, funcionarios o empleados públicos, además de las penas en que incurran, se les aplicará destitución del empleo o cargo, e inhabilitación definitiva para ocupar cualquier otro, sea por nombramiento o por elección popular".

C. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de derechos para los trabajadores

La iniciativa⁴⁶ se presentó el 1 de noviembre de 1966 y su objetivo era la protección a madres trabajadoras, menores y aprendices, establecer reglas para jornada reducida a domicilio, institucionalizar el adiestramiento y crear de una oficina de inspección del trabajo.

Como derechos de las madres trabajadoras se establecía que durante el período del embarazo no podrán ser utilizadas en trabajos peligrosos para su salud o la de su hijo, tales como los que exijan esfuerzo físico considerable, levantar, tirar o empujar grandes pesos, permanecer de pie durante largo tiempo o en operaciones que produzcan trepidación; con posterioridad al parto, si su estado de salud lo requiere, las madres trabajadoras tendrían el mismo derecho hasta por un año. Pasado este período, si no pueden desempeñar su trabajo original, se le considerará de planta en el puesto que hubieren desempeñado transitoriamente.

⁴⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-arts-79-94-99-y-otros-de-la-ley-federal-del-trabajo-propuesta-sobre-la-proteccion-a-madres-trabajadoras-menores-y-aprendices-y-reglas-para-jornada-reducida-a-domicilio-adiestramiento-y-la-cr>

Con respecto a los trabajadores se establecía que quienes tuvieran más de un año de servicios, disfrutarían de un período anual de vacaciones que en ningún caso podría ser inferior a seis días laborales; este período se aumentaría en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Los trabajadores y aprendices menores de 16 años, disfrutarían de un período anual de vacaciones de 18 días laborables por lo menos.

Se establecía la definición de trabajo a domicilio, las obligaciones de los patrones y trabajadores y el contenido del contrato relativo esta forma de contratación en el que se especificaría: nombre, domicilio, nacionalidad, edad, y estado civil de los contratantes; lugar del trabajo; naturaleza del trabajo; monto del salario y forma de pago, y condiciones de trabajo.

Se establecía la figura de Oficinas de Inspección del Trabajo, las cuales llevarían un registro de los contratos de trabajo a domicilio, comprobarían si los trabajadores se encontraban amparados, que se llevaran registros al día, que a los trabajadores se les pagara conforme al contrato y visitarían los locales donde se ejecutaran trabajos a domicilio y vigilarían que se cumplieran las disposiciones sobre higiene y seguridad.

Por último, se preveían las figuras de contrato de aprendizaje y el adiestramiento. Con respecto a los contratos de aprendizaje se contemplaba que su objeto era la formación profesional del trabajador, se establecían los contenidos del contrato y las obligaciones de los aprendices.

En lo relativo al adiestramiento se preveía que en el contrato de trabajo se consignaría la forma de proporcionar el adiestramiento y los exámenes periódicos para comprobarlo; asimismo se mandaba que los trabajadores que hubieran recibido adiestramiento, tendrían preferencia para ocupar las vacantes que ocurrieran en una empresa, salvo lo que en contrario dispusieran los contratos de trabajo.

D. Reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para crear un Consejo de Gobierno

Esta iniciativa⁴⁷ fue presentada el 16 de noviembre de 1966, su objetivo era crear un Consejo de Gobierno de Elección Popular para el Distrito Federal, compuesto por un consejero por cada distrito electoral federal de la entidad. De esta forma, se proponía que “el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, comparta el gobierno de la entidad con un órgano democrático electo directamente por los ciudadanos”.

En la iniciativa se establecía que el Jefe del Departamento del Distrito Federal sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y sería auxiliado por Delegados y Subdelegados. El Consejo de Gobierno se integraría por elección popular directa realizada cada tres años, eligiéndose un consejero por cada distrito electoral, además contaría con Consejeros de Partido con iguales derechos y obligaciones electos de acuerdo a reglas que tomarían en cuenta la votación total de Consejeros de Gobierno y un orden de prelación en su asignación.

Entre otras atribuciones, el Consejo de Gobierno: expondría al Jefe del Departamento, la situación que guarden las actividades del servicio público y las condiciones sociales y económicas y propondría medidas para mejorar unas y otras; determinar por iniciativa propia o a petición del Jefe del Departamento, cuándo una actividad debe ser considerada con servicio público; dar a conocer al Jefe del Departamento sus puntos de vista en relación con los asuntos trascendentales de gobierno; autorizar la celebración de contratos y convenios en materia de obras, construcciones, servicios públicos y aprovechamientos; revisar las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; examinar el proyecto de Cuenta Pública anual; dictar reglamentos; proponer al Jefe del Departamento ternas de Candidatos a Delegados y Subdelegados, así como su destitución; examinar el

⁴⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-arts-5-6-8-y-otros-de-la-ley-organica-del-departamento-del-distrito-federal-propuesta-y-reglamentacion-de-un-consejo-de-gobierno-de-eleccion-popular-para-el-distrito-federal-propuesto-por-u>

informe anual de los delegados, haciendo saber su opinión sobre el mismo al Jefe del Departamento; hacer comparecer a Delegados o Subdelegados.

En la reforma se establecían obligaciones y facultades adicionales para el Gobierno del Distrito Federal y los Delegados, se describían las funciones de la Dirección de Servicios Legales, las normas para la prestación de los servicios, las bases para el funcionamiento del Consejo de Gobierno y que sus decisiones deberían estar fundadas y motivadas.

F. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de libertad sindical

La iniciativa⁴⁸ se presentó el 29 de noviembre de 1966 y su objetivo era evitar la perpetuación de los líderes sindicales, regular la cláusula de exclusión, defender los derechos políticos de los trabajadores y establecer una administración correcta de los sindicatos. La lucha por la libertad sindical ha sido una de los principales temas de la agenda de Acción Nacional, de ahí la importancia de las propuestas contenidas en la iniciativa.

Entre otras cosas, la iniciativa establecía que los estatutos de los sindicatos deberían prever el modo de nombrar la Directiva, acotando su periodo a tres años con posibilidad de reelección para el periodo inmediato posterior en caso de obtener el voto de las dos terceras partes de los adherentes.

Se establecía también que los estatutos de los sindicatos deberían establecer los motivos y procedimientos para expulsar del sindicato a sus miembros y para aplicarles sanciones y correcciones disciplinarias y que los sindicatos no podrían imponer obligaciones que implicaran menoscabo de derechos políticos o civiles, ni sanciones sindicales o de trabajo, por razón de profesión ideológica o de afiliación política.

⁴⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbe.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-246-de-la-ley-federal-del-trabajo-propuesta-para-evitar-la-perpetuacion-de-los-lideres-sindicales-para-regular-la-clausula-de-exclusion-defender-los-derechos-politicos-de-los-trabajadores>

Para la expulsión de un trabajador se establecía un procedimiento a través de asamblea, que contemplaba, entre otras cosas: que el trabajador afectado debería ser citado, que debería celebrarse en el local donde el sindicato realice sus actividades, que deberían estar presentes al menos las dos terceras partes de los miembros, y que la expulsión sólo podría decretarse por causas graves. Además, se debería levantar un acta.

Con respecto a la cláusula de exclusión se establecía que los sindicatos tendrían derecho a pedir y obtener del patrón la separación del trabajo, de sus miembros que renuncien o sean despedidos del sindicato, cuando en el contrato respectivo exista la cláusula de exclusión y que el padrón no podía calificar la legalidad de la exclusión.

También se establecía que los estatutos deberían establecer la época de celebración de las asambleas generales, la forma de convocarlas y el quórum necesario para su instalación y para las votaciones.

Con respecto a los recursos manejados por los sindicatos se preveía que los estatutos deberían expresar la forma de pagar las cuotas, su monto y el modo de administrar el patrimonio; así mismo, se establecía que la Directiva debería rendir a la Asamblea General, por lo menos cada seis meses, cuenta completa y detallada de la aplicación de los ingresos y de la administración del patrimonio sindical, esta obligación no podía ser dispensada.

G. Reforma a la Ley de Amparo

La iniciativa⁴⁹ que reforma los artículos 5º y 10 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales fue presentada el 20 de diciembre de 1966 y tenía como objetivo establecer que sean parte en el juicio de amparo como terceros perjudicados, los ofendidos con derecho a la reparación del daño y para que los ofendidos puedan pedir amparo en contra de actos del Ministerio Público.

⁴⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-arts-5-y-10-de-la-ley-reglamentaria-de-los-arts-103-y-107-constitucionales-iniciativa-para-que-sean-parte-en-el-juicio-de-amparo-como-terceros-perjudicados-los-ofendidos-con-derecho-a-la-re>

En la exposición de motivos se señalaba que: “La actual legislación en materia de amparo limita el derecho de ocurrir en demanda de garantías a los ofendidos por el delito, a los actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil o a aquéllos relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil, dentro del procedimiento penal”.

En consecuencia, se proponía que fueran partes en el juicio de amparo: el tercero o tercero perjudicados, y el ofendido o las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en los juicios de amparo promovidos contra órdenes de aprehensión, contra autos de formal prisión, contra resoluciones que manden suspender o continuar el procedimiento, contra resoluciones cuyo efecto determine la extinción de la acción penal y contra sentencias definitivas.

Se establecía también que el ofendido o las personas que conforme a la Ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrán promover amparo: contra todo acto u omisión de Ministerio Público que traiga como consecuencia no desahogar las pruebas que le fueren propuestas por el ofendido, o que produzca el no ejercicio de la acción penal, o el desistimiento o la extinción de la misma; contra las resoluciones dictadas dentro del proceso penal, que decretan libertad por falta de méritos, que declaran que no hay delito que perseguir, que declaran extinguida la acción penal, o que decretan el sobreseimiento del proceso y contra sentencias definitivas que absuelvan de la preparación del daño o que impongan condena inferior a la reparación exigida; contra toda resolución relacionada con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes afectos al pago de la reparación del daño.

Por último el amparo se pediría ante el Juez de Distrito contra todo acto u omisión del Ministerio Público, que tuviera como consecuencia no recabar las pruebas necesarias para el adecuado ejercicio de la acción penal, o contra sus resoluciones de no ejercitárla, de desistirse

de ella o contra sus determinaciones en que solicite la caducidad de la instancia, formule conclusiones inacusatorias o se desista de recursos que haya interpuesto

7. XLVII Legislatura (1967-1970)

A. Ley que crea el Servicio Nacional de Empleo

Esta iniciativa⁵⁰ fue presentada el 8 de octubre de 1968, con ella se creaba el Servicio Nacional de Empleo como un organismo público cuyos propósitos eran:

- ✓ Promover el contacto entre trabajadores que buscan empleo y empresarios que ofrecen trabajos remunerados;
- ✓ Promover la máxima continuidad de la ocupación informando a los trabajadores y a los empresarios de los empleos disponibles;
- ✓ Promover la mayor productividad de la mano de obra, dando a cada trabajador la oportunidad de trabajar en empleos de acuerdo con su habilidad, sus conocimientos y su experiencia;
- ✓ Promover la colaboración obrero-patronal para que los sindicatos de trabajadores, las empresas privadas y los departamentos y organismos públicos, soliciten libremente su personal faltante al servicio;
- ✓ Colaborar con oficinas públicas y privadas para la solución de sus problemas de empleo;
- ✓ Colaborar con las dependencias del gobierno federal y con los gobiernos estatales y municipales para la planeación de actividades anti cíclicas y la creación de oportunidades de trabajo sustitutivas en épocas de desempleo estacional;
- ✓ Colaborar con las autoridades educativas para señalar las áreas económicas en expansión o las industrias en contracción o en decadencia, y

⁵⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-articulo-1-y-23-de-la-ley-del-servicio-nacional-del-empleo-ley-para-promover-en-forma-gratuita-el-servicio-de-empleo-para-los-trabajadores-sistematizar-registros-de-solicitudes-y-facilitar-t>

- ✓ Colaborar para el establecimiento de una política nacional de ocupación tendiente al pleno empleo.

Se establecía que el Servicio Nacional de Empleo prestaría los siguientes servicios: Generales de Colación, de Movilización o de Intercambio, de Promoción, de Información, de Coordinación Administrativa. También se preveía que colaboraría para la colocación libre, voluntaria y gratuita de trabajadores y empleados en trabajos remunerados.

Se prescribía que el Servicio no daría preferencia para el envío de solicitantes a puestos vacantes por razones de sexo, raza, credo, nacionalidad o filiación política y se establecían como reglas, las siguientes: primero en tiempo primero en derecho y envío del solicitante más competente. En caso de empresas en huelga o que establecieran términos y condiciones contrarios a la legislación laboral no se atenderían las solicitudes de los empresarios.

El Servicio se organizaría a través de una Comisión integrada por seis representantes obreros y seis empresariales, con un Director General, Comisiones Estatales, Comisiones Locales y Comisiones Especializadas. Se preveía que las operaciones del Servicio Nacional serían sostenidas por el Erario Federal, correspondiendo al secretario de Trabajo presentar al Ejecutivo el presupuesto anual de operación y las cuentas de cada ejercicio.

B. Ley Reglamentaria de los artículos 8º y 35, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de petición

Con esta iniciativa⁵¹, presentada el 28 de noviembre de 1968 se pretendía establecer las reglas, plazos, trámites y sanciones para hacer efectivo el derecho de petición.

En primer lugar se preveía que el derecho de petición tendría como objetivo dirigir una solicitud a funcionarios públicos en asuntos de su competencia acerca de: informes o

⁵¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-reglamentaria-reforma-los-articulos-8-y-35-fraccion-v-de-la-constitucion-se-establecen-reglas-plazos-tramites-y-sanciones-para-hacer-efectivo-el-derecho-de-peticion>

constancias, autorizaciones o decisiones, prestación de servicios públicos, reparación de daños o perjuicios, proposiciones de interés general, o cualquier forma de intervención de las autoridades.

Se establecía que tendrían derecho de petición todos los habitantes del país, así como las personas jurídicas colectivas de derecho privado, pero en materia política sólo lo podrían hacer los ciudadanos y los partidos políticos.

Se establecía que todo funcionario y empleado público debería atender a los peticionarios, en forma respetuosa y comedida, y que estaban obligados a recibir, tramitar y acordar conforme a los preceptos o disposiciones aplicables, las peticiones que les fueran presentadas.

Se preveía que el acuerdo a un escrito de petición podía ser dictado o suscrito por cualquiera de los funcionarios que legalmente formaran un solo órgano de la autoridad y que en caso de que la autoridad no fuera competente, dictaría acuerdo turnando el escrito a la que tenga tal carácter, y notificará ese acuerdo al interesado.

Para ejercer el derecho de petición se establecía que todo escrito se presentaría con una copia, cuando menos, haciéndose contar por parte del funcionario o empleado hora y fecha, así como el número de fojas de los anexos en su caso.

Los plazos para las autoridades administrativas serían hasta dentro de quince días hábiles en caso de que las resoluciones en cuanto al fondo de la petición hayan requerido la tramitación de un procedimiento previo con aportación de elementos probatorios.

Como infracciones a la Ley se preveían amonestación, multa o cese para los funcionarios en caso incurrir en faltas de respeto o atención a los peticionarios, ya sea por escrito o en su trato personal; no observar los plazos que señala la ley para dictar el, o los acuerdos que procedan, o para notificarlos a los peticionarios; o dictar acuerdos en cuanto al fondo de las peticiones, contrarios a la ley expresa o a su interpretación obligatoria.

C. Ley que crea un organismo público denominado Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad

La iniciativa⁵² se presentó el 16 de octubre de 1969 con el objetivo de crear un organismo público denominado Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para lograr el mejoramiento de las comunidades, en materias económicas, social, cultural y humana, lo mismo las rurales que las urbanas.

Los órganos ejecutivos serían: la Comisión Nacional de Desarrollo de la Comunidad y el Vocal Ejecutivo, en la Comisión habría representantes de: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional; y las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública y Recursos Hidráulicos.

Los principales objetivos del nuevo organismo público eran:

- ✓ Lograr el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y humanas de las comunidades urbanas y rurales
- ✓ Estudiar y divulgar formas de organización de la comunidad para el mejor desarrollo del trabajo y las actividades comunales;
- ✓ Estimular el entusiasmo y los esfuerzos de la población rural en labores de desarrollo comunal;
- ✓ Promover y coordinar cursos de capacitación, ciclos de entrenamiento y programas generales de concientización;
- ✓ Colaborar con las Escuelas de Trabajo Social de toda la República para una mejor coordinación de las actividades en materia de desarrollo de la comunidad,

⁵² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-que-crea-un-organismo-publico-denominado-instituto-nacional-de-desarrollo-de-la-comunidad-creacion-del-instituto-para-lograr-el-mejoramiento-de-las-comunidades-en-materias-economicas-social-cultura>

- ✓ Divulgar los mejores sistemas de organización comunal y promover la concientización de las comunidades para su progreso;
- ✓ Promover el establecimiento de institutos públicos y privados dedicados al desarrollo de la comunidad;
- ✓ Promover en las entidades federativas y, en su caso, en los municipios, la creación de organismos con este mismo propósito;
- ✓ Promover la movilización de la juventud estudiantil para colaborar en tareas del desarrollo de la comunidad;
- ✓ Promover y coordinar la ayuda que brindan en esta materia los organismos internacionales y las organizaciones de jóvenes voluntarios de todo el mundo.

8. XLVIII Legislatura (1970-1973)

A. Reformas a los artículos 103, 104, 105, 107, 115 y 116 constitucionales en materia de amparo para el municipio

La iniciativa⁵³ presentada el 28 de diciembre de 1970 tenía como objetivo que el Municipio tuviera la protección del juicio de amparo contra actos o leyes de autoridades federales o locales que vulneraran su autonomía y para establecer reglas en favor de su libertad y autonomía económica.

Se establecía que correspondería a los Tribunales de la Federación conocer de las controversias que se suscitaran entre los Municipios y los Estados de que formen parte o entre los Municipios y la Federación; entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como las que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

También se preveía que correspondería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se suscitara entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado o entre los Municipios y el Estado de que forman parte, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquéllas en que la Federación fuese parte.

La iniciativa establecía disposiciones adicionales para los municipios entre las que estaban: que las Leyes Orgánicas Municipales reglamentarían la representación de las minorías en el Ayuntamiento y establecerían el régimen de Consejo Abierto para los municipios que tengan menos de dos mil habitantes; la facultad de aprobar y poner en vigor su propio Estatuto y reglamentos de policía y buen gobierno; que los ayuntamientos electos popularmente no podrían ser depuestos por las autoridades locales o federales si no mediare sentencia; la

⁵³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en:
<http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-arts-103-104-105-107-115-y-116-constitucionales-iniciativa-para-que-el-municipio-comunidad-espiritual-tenga-la-proteccion-del-juicio-de-amparo-contra-aptos-o-leyes-de-autoridades-federales>

conformación de su hacienda con independencia de las autoridades de los Estados, integrada por productos y aprovechamientos, derechos por la prestación de servicios públicos; impuestos y derechos que la legislación local les señale; la percepción del impuesto territorial sobre los bienes ubicados dentro de su jurisdicción y una participación de los impuestos federales y locales que se recaudan dentro de su jurisdicción; que las leyes orgánicas del Municipio establecerían la publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquirir y disponer de los bienes propios y comunes del Municipio y para el aprovechamiento y gravamen de los propios y los límites; que los ayuntamientos tendrían facultad para presentar Iniciativas de Ley ante los Congresos Locales, y que la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, establecería las faltas o delitos por ataques a la autonomía municipal.

B. Decreto para que el personal de las empresas adquiera acciones de la misma y participe en su administración

La iniciativa⁵⁴ fue presentada el 11 de octubre de 1972 y establecía que la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de la Sociedad Anónima podrá establecer bases conforme a las cuales el o los administradores estarán facultados para emitir acciones ordinarias con derecho a voto que sean suscritas por las personas que presten sus servicios a la Sociedad, individualmente o a través de un Fondo de Ahorro, conforme a reglas como las siguientes reglas:

- ✓ El precio de suscripción no será mayor que el que se pida a los accionistas; y podrá ser pagado por los suscriptores, a plazos hasta de dos años, sin causa de intereses;
- ✓ Serán siempre nominativas;
- ✓ Se convertirán en acciones iguales a las demás de la misma clase de la Sociedad.

⁵⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en:
<http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-para-que-el-personal-de-las-empresas-adquieran-acciones-de-la-misma-y-participen-en-su-administracion-reglas-para-que-los-trabajadores-adquieran-acciones-de-las-empresas-en-que-laboran-al-mismo-pre>

A su vez, se establecía que los Fondos de Ahorro se ajustarían a las siguientes reglas:

- ✓ Podrán ser de ahorro simple o de reserva para el retiro o pensiones;
- ✓ Habrá un solo Fondo de Ahorro en cada Sociedad y tendrán derecho a ser miembros de dicho Fondo todos los empleados y trabajadores que formen el personal de planta de la misma Sociedad, siempre que haya cumplido un año de servicios, cuando menos;
- ✓ El Fondo se formará con las aportaciones del personal y con las de la sociedad patrono, de las que las últimas deberán ser el 50%, cuando menos, de las primeras;
- ✓ El Fondo se podrá constituir en forma de fideicomiso irrevocable o de asociación civil y será manejado conforme a las estipulaciones y acuerdos de sus miembros constituidos en Asamblea
- ✓ En los casos de aumento de capital de la Sociedad, el Fondo tendrá preferencia para suscribir hasta un 10% de las nuevas acciones que se emitan para el aumento.
- ✓ Si el aumento de capital se hace por capitalización de sobrantes, se excluirá de la capitalización una cantidad equivalente al importe de la suscripción que haga el Fondo.
- ✓ El Fondo tendrá derecho a designar un Consejero Propietario y un Suplente de la Sociedad a que corresponda
- ✓ Los miembros del Comité Técnico, los del Comité Directivo, y los Consejeros a que se refieren las fracciones serán distintos de los dirigentes sindicales.
- ✓ Para determinar el capital indicado se tomará en cuenta, además del capital social propiamente dicho, las reservas, utilidades por repartir y demás sobrantes que tenga la Sociedad, con la única exclusión de las utilidades del ejercicio en curso.
- ✓ Los Fondos estarán exentos del Impuesto Sobre la Renta.

9. XLIX Legislatura (1973-1976)

A. Ley sobre materia educativa

La iniciativa fue presentada el 13 de diciembre de 1973 y su objetivo era lograr la conveniente y justa distribución de los recursos económicos destinados a la educación superior, entre la Federación, los Estados y los Municipios, para tal efecto se proponía que los recursos económicos que la Federación destinara a la creación y sostenimiento de escuelas superiores, universidades e institutos politécnicos, serían distribuidos con el objeto de crear y sostener instituciones en toda la República, evitando la concentración de la población estudiantil

Se establecía que para lograr equitativa distribución de los recursos económicos de la Federación se dividiría el país en zonas geográficas que comprendieran, cada una, una población igual o semejante a la del Distrito Federal y que dentro de cada zona se señalarían las ciudades en donde habrían de crearse o fortalecerse instituciones. También se proponía que la creación de nuevas escuelas superiores o de nuevos centros de formación profesional o técnica, sólo se acordaría en el caso de que no existiera en la zona.

Por último se facultaba al Ejecutivo Federal para señalar las zonas geográficas entre las que se habrían de distribuir los recursos económicos de la Federación, previos los estudios conducentes y para que celebrara con las entidades federativas los acuerdos o convenios necesarios a fin de que éstos contribuyan a la creación o fortalecimiento de las escuelas superiores o centros de formación profesional o técnica con las cantidades que determinen en sus respectivos presupuestos de egresos.

B. Ley que crea el Instituto Nacional del Consumidor

La iniciativa fue presentada el 27 de diciembre de 1973 ante la “situación de incertidumbre económica que padece el país en estos momentos, y deseosos de contribuir a la resolución a fondo de la misma”.

Con la iniciativa se proponía la creación de un organismo público descentralizado llamado Instituto Nacional del Consumidor, con los siguientes propósitos:

- ✓ La protección del consumidor frente a los riesgos a su salud y a su seguridad, provenientes de los artículos que se encuentran o entraran en el mercado;
- ✓ La protección del consumidor contra las prácticas ilegales o engañosas de la publicidad, los empaques, las etiquetas y demás acciones e instrumentos del comercio;
- ✓ El estudio y la promoción de leyes y reglamentos, para reparar los daños hechos al consumidor, a sus intereses, a su salud, con motivo de operaciones de compra de servicios o de productos en el comercio;
- ✓ Promover mayor información sobre los productos que se encuentren en el mercado, a fin de que el consumidor pueda seleccionar válidamente y defenderse en justicia;
- ✓ Combatir las prácticas desleales del comercio que dañen la sana competencia.

Los órganos del Instituto serían: el Consejo Directivo y el Director General. El consejo Directivo del Instituto estaría integrado por un representante de las Secretarías de: Agricultura y Ganadería, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública y de Industria y Comercio; así como por representantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional, un representante de los Sindicatos Obreros de México, y un representante de las Organizaciones de Madres de Familia.

El Instituto estaría presidido por un Director Ejecutivo designado por el Presidente de la República, que tendría como facultades someter al Consejo Directivo el programa anual de trabajo; informar periódicamente al Ejecutivo Federal de las actividades del Instituto; convocar al Consejo Directivo cuando menos cada dos meses y presidir sus reuniones; representar al Instituto en los Actos y Contratos que deban celebrarse para el cumplimiento de sus propósitos; nombrar y remover al personal de las oficinas del Instituto; vigilar la aplicación de las políticas generales del Instituto, en beneficio de su programa de orientación, defensa y educación de los consumidores.

C. Reforma al artículo 27 constitucional

Esta iniciativa fue presentada el 18 de noviembre de 1975 y su motivación principal fue que: “las disposiciones vigentes, esencialmente iguales al texto aprobado en 1917 a pesar de su total reestructuración en 1933 y de las reformas parciales en diversas épocas, no responde a las necesidades actuales que demandan, por una parte, llevar hasta sus últimas consecuencias algunos de sus más importantes postulados y, por otra parte, corregir los errores que se han hecho patentes durante cincuenta y ocho años de vigencia”.

En consecuencia, se proponía una reforma integral al artículo 27 constitucional. Dada la trascendencia y amplitud de la reforma, se destacarán sólo los aspectos torales.

Con la reforma se modifica el párrafo primero que al día de hoy prevé que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. En la propuesta de Acción Nacional se transforma por completo el sentido de la propiedad al prever: primero, que corresponde al Estado Mexicano el dominio originario y eminente sobre el Territorio Nacional y sobre él ejerce su soberanía en los términos de esta Constitución; segundo, que las tierras, aguas y demás recursos naturales comprendidos dentro del Territorio Nacional quedan dentro del dominio público o privado de la Federación, de los Estados y de los Municipios, o del dominio privado de los particulares.

Como bienes de dominio público se establecían: los de uso común; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesita trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos; el espacio situado sobre el territorio nacional; las aguas del Golfo de California y de los mares territoriales; las aguas de las lagunas y esteros; la de los lagos, lagunas o esteros; las aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos;

las aguas de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vassos o riberas de los lagos, lagunas o estero; la nula propiedad de los bienes raíces que hayan adquirido, posean o administren por sí o por interpósoita persona las asociaciones religiosas denominada; el suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores; los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para ese fin; los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos; los bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles; los terrenos ganados natural o artificialmente al mar; las servidumbres; los muebles de propiedad federal; las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o del patrimonio de los organismos descentralizados.

Como bienes de dominio privado se establecían: las tierras y aguas susceptibles de enajenación a los particulares; los bienes ubicados en el Distrito y Territorios Federales considerados por la legislación común como vacantes; los que hayan formado parte de corporaciones y organismos de carácter federal, que se extingan; los demás inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.

Los bienes del dominio público del Estado se dividían en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. Se preveía que los bienes de uso común y los destinados a un servicio público serían inalienables e imprescriptibles.

Se establecía que el Gobierno Federal tendría la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas sobre los recursos naturales que considere necesario preservar y que las declaratorias la haría el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Se preveía que en ningún caso serán objeto de permisos, autorizaciones o concesiones, ni subsistirán los que se hayan otorgado para el uso, aprovechamiento o explotación de los siguientes bienes: petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; los destinados a generar, conducir, transformar distribuir y abastecer energía eléctrica que tengan por objeto la prestación de un servicio público; los yacimientos de uranio, torio y los demás isótopos hendibles que pueden producir energía nuclear.

Se contemplaba que el Estado reconocería el derecho de los particulares a adquirir por los medios legales establecidos, la posesión y propiedad de bienes para su uso y aprovechamiento; y que podrían ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio. También se establecía que los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tendrían plena capacidad para adquirir la propiedad de inmuebles, de tierra y aguas y sus accesorios o para obtener concesiones de explotación de las minas y aguas, con las excepciones y limitaciones que se establezcan en las fracciones siguientes.

Se proponía que sería de utilidad pública la conservación preservación, fomento, explotación y justa distribución de los recursos naturales renovables que por su naturaleza o destino fueran objeto de las actividades agropecuarias y, así mismo, es de utilidad pública incrementar la producción agrícola y ganadera y la productividad de los bienes destinados a ese fin; y que el Estado garantizaría a las personas físicas o morales que hayan adquirido o adquieran legítimamente derechos sobre los recursos naturales renovables de naturaleza agraria, de acuerdo con los distintos regímenes de tenencia y explotación de la tierra, la plena seguridad jurídica en la tenencia y explotación de los bienes agrarios.

También se establecía que el Estado reconocería el derecho de tener y explotar tierras y aguas para fines agrarios, a las comunidades agrarias, a los ejidos, a las colonias agrícolas y a los particulares; y que la tenencia y explotación de bienes agrarios tiene una clara función social.

Se reconocía la plena capacidad jurídica y el pleno derecho de las comunidades agrarias para poseer y disfrutar las tierras y aguas que les hayan sido otorgadas legalmente y hayan conservado, se les hayan restituido o se les restituyan conforme a derecho por las autoridades competentes.

Se declaraba de utilidad pública la creación de nuevas fuentes de trabajo en las comunidades agrarias, para fomentar las actividades agropecuarias u otras actividades económicas.

Se consignaba que los núcleos de población que hayan sido dotados de tierras y aguas de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, así como los núcleos de población que en el futuro se doten, constituyen los ejidos, los cuales tienen plena capacidad jurídica para poseer y explotar las tierras y aguas que se les hayan concedido o que se les concedan.

Se consideraba como pequeña propiedad agrícola inafectable: la que no excede de 100 hectáreas de riego o de humedad de primera; la que no excede de 200 hectáreas de buen temporal; la que no excede de 400 hectáreas de mal temporal si se destina a cultivo cuyo rendimiento garantice un ingreso anual promedio igual o mayor al ingreso anual promedio 100 hectáreas de riego o de humedad de primera.

En materia de autoridades agrarias se reconocían como tales: el Presidente de la República; las Secretarías de Reforma Agraria, Agricultura y Ganadería, y Recursos Hidráulicos; las Comisiones Intersecretariales con funciones agrarias; y el Tribunal Agrario de la Federación.

Se creaba el Tribunal Agrario de la Federación ante el cual se dirimirían todas las controversias que surgieran en los trámites administrativos agrarios, ante las demás autoridades agrarias y cuyas resoluciones reclamaran las partes interesadas. El Tribunal se integraría por las Salas que fueran necesarias, con cinco Ministros cada una y contra resoluciones que no fueran objeto de resolución presidencial, procedería el Juicio de Amparo.

D. Ley Federal de Servicio Social Obligatorio

Esta iniciativa se presentó el 28 de noviembre de 1975 y tenía como base la constatación de que: “La Ley del Servicio Militar Obligatorio inspirada en su origen por móviles indudablemente patrióticos, cumplió en su tiempo con las exigencias que eran propias del estado bélico de nuestro país en la Segunda Guerra Mundial”.

En la Ley se establecía que el servicio Social Obligatorio “es el medio para adquirir, transmitir y acrecentar una auténtica conciencia social que es proceso permanente que

contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y factor determinante para formar al ciudadano de manera que tenga sentido de solidaridad social”.

Para tal efecto se constituía una Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de: Defensa Nacional, Salubridad y Asistencia, Educación Pública y Agricultura y Fomento. La Comisión estaría presidida por la Secretaría de la Defensa Nacional y podría autorizar a las instituciones educativas de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios e instituciones privadas, para que pudieran impartir instrucción del Servicio Social Obligatorio.

La Secretaría de la Defensa Nacional tendría a su cargo el nombramiento de los instructores y la organización de los Cuerpos de Servicio Social, y podría autorizar al personal de las instituciones con el carácter de auxiliares.

Se establecía que los mexicanos que cumplieran 18 años de edad, tendrían la obligación de inscribirse en las Juntas Municipales de su jurisdicción o en los consulados y que el alistamiento se llevaría a cabo durante el segundo semestre del año en que se cumpliera 18 años de edad, aunque el servicio podría presentarse anticipadamente por quienes hubieran cumplido 16 años.

El contingente formado por los nacidos en un mismo año, recibiría la denominación de clase del año en que nacieron y el Presidente de la República podría disponer de todos los individuos que prestaran el servicio social obligatorio para incorporarlos al Ejército activo.

Se preveía que los funcionarios y empleados de la Federación, de los Estados y de los Municipios, deberían verificar que todos los mexicanos que ante ellos comparecieran para la tramitación de los asuntos de su competencia, hubieran cumplido con las obligaciones que les impone la nueva Ley.

Se establecía que todo acto por el cual se pretendiera eludir la inscripción de prestar el servicio social obligatorio, sería consignado a los tribunales de orden federal y el responsable castigado con pena de seis meses a dos años de prisión.

10. L Legislatura (1976-1979)

Ley Reglamentaria de los artículos. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 107 Constitucionales

La iniciativa⁵⁵ fue presentada el 14 de diciembre de 1978 y su objetivo era garantizar la seguridad de la libertad personal en el procedimiento penal. Debido a la amplitud de las reformas propuestas, sólo será posible señalar algunas de las más relevantes.

En la iniciativa se establecía que las autoridades que interviniieran en el Procedimiento Penal tendrían el deber de garantizar la Justicia y de tutelar el Derecho y que el “respeto a la libertad y a la seguridad de las personas es de interés público primordial, por lo que, todo acto perpetrado con motivo a pretexto de una persecución penal, transgresor de las formalidades procesales protectoras y de las prerrogativas e inmunidades personales consagrados por leyes supremas, acarrea la nulidad de su eficacia probatoria en el proceso, la responsabilidad penal y la obligación de reparar daños para el infractor”.

La iniciativa postulaba la presunción de inocencia en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a que se presuma que es inocente de haber cometido un delito, mientras legalmente no se establezca lo contrario”. La presunción de inocencia desaparecería cuando de forma sucesiva se diera lo siguiente: que se presente denuncia o querella de manera legal y formal, atribuyéndole un hecho que la Ley sancione; que en su contra se dicte válidamente en una Causa Penal, un auto que decrete su formal procesamiento, en relación a los hechos delictuosos que se le atribuyeron; que en su contra se dicte sentencia en juicio regular y legal, que constituya cosa juzgada, en la que se declare que quedó demostrada con certidumbre su responsabilidad penal, respecto a un hecho que la ley califique como delito. Se preveía que “Ninguna condena penal podrá imponerse, si no existe la certeza de la responsabilidad del acusado, por lo que en caso de prueba insuficiente y de duda, se le deberá absolver”.

⁵⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-reglamentaria-de-los-arts-13-14-15-16-17-18-19-20-21-22-y-107-constitucionales-ley-que-garantiza-la-seguridad-de-la-libertad-personal-en-el-procedimiento-penal>

Se establecía como prerrogativa de las personas que ninguna averiguación se hiciera en su contra mientras no existiera denuncia o querella formales por las que se le impute un hecho u omisión que la Ley tipifique como delito. Se contemplaba también que toda persona tendría derecho a que se respetara su honra y se le reconociera su dignidad, por lo que no podría ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, en la de su familia, en su correspondencia, ni de ataques a su reputación,

Se proponía que el Ministerio Público tendría la atribución exclusiva, reservada y propia de ejercer la función de Policía Judicial y que sería el titular único de la función de perseguir los delitos y acusar a sus autores. Se establecía que tan pronto como el Ministerio Público hubiera recabado la ratificación de denuncia o querella estaría obligado a dictar resolución decretando radicar formalmente expediente de averiguación previa, ordenando expresa y concretamente las diligencias que se debieran practicar para comprobar la existencia del delito y la responsabilidad de sus autores, procediendo sin demora a desahogarlas. Además el Ministerio Público no podría demorar ni paralizar la averiguación de los hechos denunciados.

Se preveía que el Juez Penal que recibiera la consignación del Ministerio Público con solicitud de orden de aprehensión, debería resolver dentro del plazo de 10 días y que cuando se ejecutara una orden judicial de aprehensión o se lograra la detención en flagrante delito, de una persona, el Ministerio Público estaría obligado a ponerla a disposición de un Juez a más tardar dentro de las 24 horas siguientes.

Se proponía que todo carcelero tendría el deber de garantizar que se tratara al reo con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano, y por ello debería responder de su integridad física, psíquica y moral; también que el carcelero facilitaría a los internados prejudiciales la posibilidad de que se comunicaran con las persona que las defiendan, permitiéndole inclusive el uso del teléfono.

Se establecía que todo Agente del Ministerio Público que tuviera conocimiento que sus subordinados hubieran apresado a una persona arbitrariamente, tendría el deber de hacer

cesar ese atentado ordenando su inmediata libertad, proponiéndose que la contravención de ese mandato constituiría un delito.

Para la aprehensión en flagrante delito se establecían los siguientes supuestos: que se cometió un hecho que la Ley sanciona con pena corporal el día y hora que se aprehendió al quejoso; que existe declaración de una o más personas de haber presenciado la comisión de ese delito y de quien o quienes fueron sus autores; que el o los que lo cometieron fueron aprehendidos en el momento en que se consumó el delito, o que después de que éste se ejecutó el o los delincuentes fueron materialmente perseguidos y alcanzados; se requería la declaración de los que perpetraron la detención, en caso de que no hayan sido los mismos que presenciaron la comisión del delito.

Se preveía también que ningún funcionario tendría autorización legal para recibir la declaración de un inculpado en un procedimiento penal si éste no lo facultaba previamente manifestando su voluntad de rendirla.

Se contemplaba que todas las diligencias que se practicaran serán en audiencia pública, salvo que el interés público, el del ofendido y del procesado exigieran que se celebren a puerta cerrada y que sería nula toda la diligencia en la que no esté pendiente el procesado y su defensor. También que a todo procesado le serían facilitados todos los datos que solicitará para su defensa y que constaran en el proceso.

Se mandataba que solamente la autoridad judicial podría decretar que se allanara un domicilio para practicar en el mismo una inspección judicial y que todo registro en un domicilio practicado en investigación de un delito o para aprehender a un inculpado, constituía un cateo. También se preveía que el ofendido, tan pronto como se dictara resolución radicando una averiguación previa tendría derecho en constituirse en coadyuvante del Ministerio Público.

Otras disposiciones relevantes eran:

- ✓ Debido a que el proceso penal tiene por objeto la busca de la verdad histórica y de lo realmente acontecido respecto a los hechos materia de la acusación, el Juez tendría la atribución de disponer la práctica de aquellas pruebas que sean necesarias para encontrar la realidad buscada.
- ✓ El procesado tendría el derecho de que todo auto resolución que se dicte en el Proceso, le fuera notificado a él y a su defensor personalmente y de que se les entregara copia de ellas.
- ✓ Despues de que se dictara auto declarando agotada la averiguación, precluiría para el Ministerio Público la facultad procesal para ofrecer pruebas en contra del inculpado.
- ✓ Todo procesado tendría derecho a que lo más pronto posible se dictara sentencia en la primera instancia, lo que debería hacerse a más tardar en el plazo de un año.
- ✓ En ningún proceso se dictaría sentencia aplicando inexactamente la Ley Penal al caso ya sea por analogía o por mayoría de razón.
- ✓ Las autoridades que interviniieran en el procedimiento penal solo pueden hacer lo que la Constitución les faculta y nunca lo que les prohíbe.
- ✓ Toda sentencia absolutoria dictada en primera instancia no recurrida, o confirmada en la segunda, constituiría cosa juzgada y la verdad legal de la inocencia del inculpado
- ✓ Toda persona que injustamente hubiere sufrido privación de la libertad, ya sea por abuso de poder o por error judicial, tendría derecho a una indemnización por daño material y moral.
- ✓ El establecimiento destinado a prisión preventiva, debería estar completamente separado y será distinto del que se destinare para la extinción de las penas.

11. LI Legislatura (1979-1982)

A. Reforma al artículo 4º Constitucional

Esta iniciativa⁵⁶ fue presentada el 13 de diciembre de 1979. En la exposición de motivos se establecía que “el ser humano aún no nacido, es sujeto de derecho por sí mismo y no porque

⁵⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reformas-al-art-4-constitucional-adicion-para-que-la>

resulte deseable a sus padres o a la sociedad, y que, en consecuencia, someter el derecho a la vida al deseo de quien fuere, equivale a instaurar la arbitrariedad como raíz de un orden jurídico que tendrá inevitablemente al totalitarismo y a imponer la ley del más fuerte, cuyo capricho quedaría instaurado como creador de sujetos de derecho”.

En consecuencia, se adicionaba un tercer párrafo al artículo 4º en el que se establecía que: “Todo ser humano, por su dignidad, gozará de protección jurídica desde su concepción hasta su muerte”.

B. Decreto que crea la Comisión para la Promoción del Empleo en México de los Trabajadores Migratorios

La iniciativa⁵⁷ fue presentada el 29 de septiembre de 1981 y tenía como objetivo la constitución de una comisión para la promoción del empleo de trabajadores migratorios que regresen al país, para su incorporación, permanencia, aprovechamiento de capacidades y experiencias.

En la exposición de motivos se señalaba que los braceros: “son y deben ser reconocidos y estimados por su decisión y esfuerzo frente a la adversidad y su capacidad para superar las dificultades para ganarse la vida y atender a la subsistencia de los suyos y que por todo ello, se les debe respeto y aprecio y es indispensable abrirles caminos para que puedan reanudar su vida en su propio país y en forma digna y decorosa, y darles oportunidades para que puedan aplicar y hacer rendir y fructificar aquí los conocimientos, las capacidades y la experiencia que lograron en el exilio”.

Con la iniciativa se creaba una Comisión para la Promoción del Empleo en México de los Trabajadores Migratorios formada por diez a quince personas que designará libremente el

constitucion-reconozca-y-garantice-el-derecho-a-la-vida-de-los-seres-humanos-desde-su-concepcion-hasta-su-muerte

⁵⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/proyecto-de-decreto-que-crea-la-comision-para-la-promocion-del-empleo-en-mexico-de-los-trabajadores-migratorios-constitucion-de-una-comision-para-la-promocion-del-empleo-de-trabajadores-migratorios-que>

Ejecutivo Federal de entre quienes hayan demostrado interés, capacidad y dedicación, como estudiosos, como trabajadores, como empresarios o como funcionarios.

Se proponía que la Comisión desarrollaría las siguientes actividades:

- ✓ Realizar estudios para el mejor planteamiento del problema de los trabajadores migratorios que regresen al país y la determinación de las medidas concretas que deban tomarse para lograr los propósitos del mismo.
- ✓ Crear conciencia de las capacidades y experiencia de los trabajadores migratorios que regresen al país y de la conveniencia de proporcionarles oportunidades de empleo.
- ✓ Promover Bolsas de Trabajo especializadas y procurar la colaboración para los mismos de las Bolsas de Trabajo Particulares y Oficiales existentes.

Se establecía además que en los casos de apertura de nuevas tierras para la explotación agrícola o ganadera, las autoridades correspondientes darían cabida en esas tierras a los trabajadores migratorios que se hayan reincorporado al país.

C. Decreto que crea el Instituto Nacional de Energéticos

Esta iniciativa⁵⁸, cuyo objetivo era crear un Instituto Nacional de Energía como organismo descentralizado y prever sus fines, características, formación, organización, facultades y obligaciones, fue presentada el 8 de octubre de 1981.

Con la iniciativa se creaba “el Instituto Nacional de Energía en calidad de organismo descentralizado de interés público, con fines de estudio e investigación científicos y tecnológicos y de capacitación, para procurar la mejor utilización del petróleo y su conservación mediante la promoción y desarrollo del uso de nuevos procesos energéticos, en especial a base de elementos renovables, y el mejor y más amplio aprovechamiento de los

⁵⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/decreto-que-crea-el-instituto-nacional-de-energeticos-creacion-del-instituto-nacional-de-energia-como-organismo-descentralizado-fines-caracteristicas-formacion-organizacion-facultades-y-obligaciones-de>

actuales, con el fin de substituir el uso del petróleo como energético y ampliar su empleo como elemento químico industrial”.

El Instituto sería manejado por un Consejo Directivo y un Director General. El Consejo Directivo estaría formado por trece miembros que serán designados y removidos libremente: tres por Petróleos Mexicanos, dos por la Comisión Federal de Electricidad; dos por la Universidad Nacional Autónoma de México, dos por el Instituto Politécnico Nacional, dos por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Estudios Superiores, uno por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, uno por el Consejo Nacional de Recursos Naturales no Renovables. El Presidente del Consejo sería designado por el Presidente de la República de entre los miembros del mismo Consejo.

Se mandataba que el Instituto establecería centros de estudio e investigación, bibliotecas, laboratorios, plantas piloto, centros de capacitación y de entrenamiento y en general promovería todos los medios de investigación, preparación y capacitación, adecuados para el logro de sus fines y desarrollaría cualesquiera otras actividades conexas para el mejor cumplimiento de los mismos. También se establecía que se incorporarían al Instituto y se coordinarían con las demás actividades de éste, los estudios e investigación relativas a sus fines que realizaran fecha otras dependencias y organismos federales.

D. Nueva Ley del Seguro Social

La iniciativa⁵⁹ fue presentada el 29 de octubre de 1981 y proponía una nueva Ley que abrogaba la decretada el 26 de febrero de 1973. Se trata de una Ley de gran calado, por lo que aquí sólo se plantearán los aspectos sustantivos, tal como se plantean en la exposición de motivos:

⁵⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/nueva-ley-del-seguro-social-regimen-que-regula-el-imss-referido-a-la-seguridad-social-regimen-de-operaciones-obligatorias-derechos-y-obligaciones-del-estado-trabajadores-y-patrones-cotizaciones-y-cuota>

- ✓ Se proponía que el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, se transformara en seguro de Invalidez, Retiro y Muerte. Así, los seguros de Vejez y Cesaría se expresan en uno solo que los comprende perfectamente.
- ✓ Se establecía que las cuotas sobre percepciones ordinarias y sobre prestaciones se retendrían por el patrón en el momento que las perciba el trabajador; las cuotas obrero-patronales se pagarían al Instituto con base en el porciento sobre los salarios y/o las prestaciones que el trabajador recibiera.
- ✓ Se amplían los conceptos de prestaciones no sujetas a pagos de cuotas obrero-patronales, incluyendo los premios de seguridad, productividad, méritos, las becas y las ayudas para transporte.
- ✓ Se prevé la obligatoriedad de pagar cuotas en cuanto se perciba un nuevo salario y no hasta el siguiente bimestre; se conserva la obligatoriedad para el Instituto de otorgar las prestaciones económicas en el ramo de Enfermedad General hasta el siguiente bimestre; se establece que una vez que el trabajador percibe un salario diferente, aun cuando éste no haya sido notificado al Instituto, bastará para considerar al asegurado protegido en caso de sufrir percances, ante los cuales el Instituto estará obligado a otorgar y pagar las prestaciones en base a ese salario, independientemente de las sanciones que pudiera fincar en contra del patrón por no presentar el aviso.
- ✓ Se propuso una mayor protección para que el trabajador que habiendo recibido la notificación de un salario diferente en virtud de contratos individuales o revisiones especiales sin que el nuevo salario sea comunicado al Instituto ni pagado por el patrón, quede protegido hasta que él o sus familiares ofrezcan prueba suficiente ante el Instituto.
- ✓ Se establecía la modalidad para que la prestación en dinero derivada de la incapacidad por riesgo de trabajo en los asegurados que devenguen salarios superiores a 10 veces el mínimo general de la zona económica del asegurado, tenga como máximo el 80% de su salario.
- ✓ Ante la muerte del asegurado se proponía que además de los 2 meses de salario, el Instituto brindaría el servicio total de funeral y en caso de no hacerlo debería ofrecer ayuda económica hasta por el importe de 3 meses del salario mínimo de la zona económica donde cotizó el fallecido. En lo referente a las pensiones originadas a la

muerte del asegurado, se establecía una pensión global de orfandad por el 40% siempre que hubiera dos o más huérfanos de padre o madre y en caso de orfandad total la pensión global sería del 60%.

- ✓ Se incluyó una protección mayor para los ascendientes del asegurado fallecido si se dan las condicionantes de haber sido hijo único y único sostén, elevándose la pensión del 40% al 60% para estos casos, si existen ambos ascendientes, y, en el caso de haber sólo uno de ellos, la pensión bajo los condicionantes mencionados será del 20% a 30%.
- ✓ Para los familiares pensionados se establecía el mismo beneficio que para los asegurados pensionados, con respecto a la prestación de aguinaldo; 30 días de su propia pensión, aunque que por otra parte se retiran los beneficios o finiquitos al extinguirse sus pensiones.
- ✓ Para medir las pensiones se propuso utilizar la referencia a los salarios mínimos de cada zona y se proponía el incremento anual en base comparativa estableciendo cuatro rangos, que van desde el caso en que la pensión sea igual o menor al salario mínimo general hasta aquellas pensiones cuyo monto es superior a 4 veces el salario mínimo general hasta un tope de 10 veces el mínimo; los incrementos porcentuales a las pensiones van del 100% para el primer rango y disminuyen al 40% en el último, en función al porcentaje de incremento del salario mínimo general.
- ✓ Con respecto al subsidio por incapacidad generada por enfermedad general se planteaba un incremento al 70% sobre el salario registrado, dejando para salarios superiores a 10 veces el mínimo de la zona económica, el 50%.
- ✓ En el caso del seguro de retiro se inicia su derecho al cumplir 55 años de edad y se establece que para tener derecho a las asignaciones familiares es requisito tener más de 1,000 semanas cotizadas. Se recogieron de ambos seguros las condicionantes de quedar privado de trabajos remunerados y haber cotizado 500 semanas en este ramo.
- ✓ Se propuso una tabla para que el propio trabajador pudiera, desde antes de pensionarse, saber fácilmente a cuánto puede aspirar, y él mismo programara el momento que considerara más oportuno para solicitar su pensión.

- ✓ Se establecían pensiones mínimas del 75% que el Instituto debería cubrir al pensionado, pero éstas estarían en función de los salarios mínimos de cada zona donde el asegurado cotizó.
- ✓ Se ampliaba el Seguro de Guarderías Del Seguro de Guarderías para los hijos de Asegurados en los casos de falta de la madre, sea por defunción o por abandono de hogar.
- ✓ Se prestaba especial atención a la protección de la vida, de tal forma que se prevé que todo mexicano debería nacer con la debida atención médica hospitalaria y debería ser cuidado para evitar que en sus primeros meses de vida sufriera menoscabo en su salud, cuidados que además cubren a la madre.
- ✓ Se le daba al Instituto la atribución para que pudiera establecer las clínicas y centros necesarios para atender los servicios de solidaridad social.
- ✓ Se incluyó la modalidad de que los pensionados estén representados tanto en la Asamblea General como en el Consejo Técnico del Instituto

12. LII Legislatura (1982-1985)

A. Reforma a los artículos 12 y 79 de la Ley Federal de los Servidores Públicos

Esta iniciativa⁶⁰ se presentó el 2 de marzo de 1983 y su objetivo era dar protección a quienes presentaran denuncias en ejercicio de la acción popular en contra de servidores públicos y proponer que las manifestaciones de bienes de los servidores públicos tuvieran el carácter público y se pudieran expedir copia de las mismas.

Con la iniciativa se proponía conceder acción popular para hacer denuncias por las conductas que redundaran en prejuicio de los intereses políticos fundamentales ante la Cámara de Diputados y por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales. Se prescribía que una vez presentada la

⁶⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-los-arts-12-y-79-de-la-ley-federal-de-los-servidores-publicos-proteccion-a-quienes-presenten-denuncias-en-ejercicio-de-la-accion-popular-en-contra-de-servidores-publicos-y-propuesta-para-que->

denuncia por escrito y ratificada dentro de los tres naturales, se turnaría de inmediato con la documentación que la acompañe a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

Se preveía que la persona que hubiere hecho la denuncia no podría ser castigada por el delito de calumnia, si justificaba que hubo motivos fundados que la llevaron a presentarla y que obró en beneficio del interés público y no dolosamente.

Por último se establecía que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación llevaría el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, el cual sería público y que se expediría copia con cargo al solicitante de las manifestaciones.

B. Reforma a los artículos 5 y 6 de la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria

La iniciativa⁶¹ se presentó el 29 de septiembre de 1983 y su objetivo era suprimir la obligación de los comerciantes o industriales a inscribirse en las Cámaras, para que lo pudieran hacer libremente.

Con la iniciativa se establecía que todo comerciante o industrial estaría facultado a su libre arbitrio a inscribirse durante el mes de enero de cada año, o dentro del mes siguiente a la fecha de la iniciación de sus actividades, en el registro especial que se llevará en la Cámara correspondiente o en las delegaciones de dicha Cámara.

C. Reforma al artículo 108 Constitucional

La iniciativa⁶² se presentó el 25 de septiembre de 1984. Con la reforma al artículo 108 se establecía que: “El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo podrá ser

⁶¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-los-arts-5-y-6-de-la-ley-de-camaras-de-comercio-y-de-la-industria-suprimir-la-obligacion-de-los-comerciantes-o-industriales-a-inscribirse-en-las-camaras-para-lo-que-puedan-hacer-libremente>

⁶² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-108-constitucional-propuesta-para-que-el>

acusado por traición a la patria, por cualquier violación a la Constitución y por delitos graves del orden común. Deberán entenderse por estos últimos tanto el cohecho como el peculado, debiendo responder además por los ataques cometidos por el titular del Ejecutivo a la libertad electoral”.

Se establecía además el procedimiento en el cual la Cámara de Diputados sería la que acuse en su caso y la de Senadores la que instruya el proceso y sentencia, aplicando como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación con el carácter de sanciones administrativas. Se establecía además que el proceso se seguiría no ante un juez común, sino ante el Ministerio de la Suprema Corte de Justicia que correspondiera.

D. Reforma a los artículos. 1º, 2º, 10, 12, 28, 29, 50, 70, 80, 87, 89, 97 y 115 Constitucionales

La iniciativa⁶³ se presentó el 27 de septiembre de 1983 y su objetivo era cambiar el nombre oficial de nuestro país de "Estados Unidos Mexicanos" a "República Mexicana" y que la Constitución reconociera en lugar de que "otorgara" los derechos humanos.

Además del cambio de denominación del país, la propuesta contemplaba la introducción en el texto constitucional de la semántica de los derechos humanos, lo que tardaría casi 30 años en suceder.

Así, se proponía la siguiente redacción para el artículo 1º: “En la República Mexicana todas las personas son titulares de los derechos humanos individuales y sociales que reconoce y garantiza esta Constitución, estos derechos no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

cohecho-el-peculado-y-los-ataques-a-la-libertad-electoral-sean-considerados-como-delitos-graves-por-los-que-el-presidente-pueda-ser-juzgado

⁶³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-los-arts-1-2-10-12-28-29-50-70-80-87-89-97-y-115-constitucionales-reforma-a-los-articulos-relativos-de-la-constitucion-para-cambiar-el-nombre-oficial-de-nuestro-pais-de-estados-unidos-mexican>

E. Reforma a la Ley de Radio y Televisión

La iniciativa⁶⁴ que se presentó el 23 de octubre de 1984 tenía como objetivo que las estaciones de radio y televisión difundieran en el tiempo del estado los debates de las Cámaras de Diputados y Senadores.

De esta forma, se reformaba el artículo 59, para que las estaciones de radio y televisión, efectuaran transmisiones gratuitas diarias con duración hasta de 30 minutos continuas o discontinuas, dedicadas a difundir temas educativos, culturales, de orientación social y de información política no partidista; así mismo estarían obligadas a trasmitir los debates que se verificaran en la Cámaras de Diputados y Senadores, cuando lo solicitaran cuando menos dos fracciones parlamentarias. En este caso, se considerará la transmisión como de interés nacional y por estricto orden numérico, las estaciones se harán cargo de la transmisión.

Se establecía que el Ejecutivo Federal y en su caso las cámaras que componen el Poder Legislativo, señalarían la dependencia que debería proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones, serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

13. LIII Legislatura (1985-1988)

A. Reformas al Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Comisión de Derechos Humanos

La iniciativa⁶⁵ fue presentada el 8 de octubre de 1985 y su objetivo fue crear la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. En la exposición de motivos se señala que:

⁶⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-de-radio-y-television-se-propone-la-reforma-del-articulo-59-para-que-las-estaciones-de-radio-y-television-difundan-en-el-tiempo-del-estado-los-debates-de-las-camaras-de-diputados-y-sen>

⁶⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reformas-al-reglamento-interior-para-el-congreso-general-de-los-eum-creacion-de-la-comision-de-derechos-humanos-propuesta-para-crear-en-la-camara-de-diputados-la-comision-de-derechos-humanos>

“las comisiones que han trabajado reciben los asuntos de su competencia, pero es el caso de la Comisión de Gestoría y Quejas recibió en la LII Legislatura aproximadamente 168 denuncias por violaciones a los derechos humanos, y en la generalidad no se hizo un seguimiento adecuado ya que no se protegió y exigió la reparación de la violación”.

En consecuencia se propone crear la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados para investigar y analizar las denuncias de violaciones de derechos humanos y exigir la protección y seguridad en su caso, y para promover iniciativas para prevenir cualquier violación al orden jurídico. La Comisión estaría integrada en función de la proporcionalidad de los grupos parlamentarios.

B. Reforma al Artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública

La iniciativa⁶⁶ fue presentada el 17 de octubre de 1985 con el objetivo de que el Congreso de la unión sea quien autorice el endeudamiento interno y externo del Gobierno Federal. En la iniciativa se proponía que al H. Congreso le correspondería autorizar los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sean necesarios para el financiamiento del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

C. Reformas al Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Comisión de Asuntos Indígenas

La iniciativa⁶⁷ que fue presentada el 22 de octubre de 1985 tenía como objetivo crear la Comisión de Asuntos Indígenas en la Cámara de Diputados. En la propuesta se establecía el mandato de crear “una Comisión Permanente Reglamentaria de Estudio y Análisis de Asuntos Indígenas, con el objeto de investigar y analizar los diferentes problemas y

⁶⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-articulo-9-de-la-ley-general-de-deuda-publica-propuesta-para-que-sea-el-congreso-de-la-union-que-autorice-endeudamiento-interno-y-externo-del-gobierno-federal>

⁶⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reformas-al-reglamento-interior-del-congreso-general-de-los-eum-propuesta-para-la-conformacion-de-la-comision-de-asuntos-indigenas-en-la-camara-de-diputados>

necesidades que tienen los grupos étnicos, para proponer alternativas de solución ante las dependencias gubernamentales indigenistas o mediante iniciativas de leyes o decretos”.

D. Reforma a los Artículos 65, 66 y 69 Constitucionales, en materia de periodos de sesiones del Congreso de la Unión

La iniciativa⁶⁸ fue presentada el 2 de diciembre de 1985 con el objetivo de que el Congreso de la Unión tuviera dos periodos de sesiones en lugar de uno. Con la modificación propuesta los periodos de sesiones serían: el primero que iniciaría el 1o. de marzo, finalizando el 30 de junio; y el segundo que iniciaría el 1o. de septiembre y concluiría el 31 de diciembre.

Para cada periodo se especificaban los asuntos a tratar, a saber: para el primero:

- ✓ Examinar, discutir y aprobar, en su caso, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal;
- ✓ Practicar auditorías a las entidades de la Administración Pública Federal, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- ✓ Conocer en primera lectura, las reformas a leyes, códigos y reglamentos, propuestos por el Ejecutivo, por legisladores de los estados, y los que surjan del propio Poder Legislativo;
- ✓ Los demás asuntos que le corresponden conforme a la Constitución.

El segundo se ocuparía de los siguientes asuntos:

- ✓ Analizar el informe anual de gobierno;
- ✓ Examinar, discutir y en su caso, aprobar la Ley de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- ✓ Examinar, discutir y, en su caso, aprobar la Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

⁶⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-los-articulos-65-66-y-69-constucionales-propuesta-para-que-el-congreso-de-la-union-tenga-dos-periodos-de-sesiones-en-lugar-de-uno>

- ✓ Analizar, discutir y aprobar, en su caso, los proyectos de ley e iniciativas conocidas en primera lectura en el primer período;
- ✓ Resolver los demás asuntos que le corresponden conforme a la Constitución.

E. Reforma al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La iniciativa⁶⁹ fue presentada el 13 de diciembre de 1985 y tenía como objetivo que las observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta Pública se enviaran a la Procuraduría General de la República para que ésta ejercitara la acción penal procedente

En la exposición de motivos se señala que: “si bien es cierto, que la Contaduría Mayor de Hacienda en su ya larga vida, ha expedido miles de pliegos petitorios, haciendo asimismo, cientos de recomendaciones, y logrando a favor del Erario Federal la recuperación de miles de millones de pesos, también lo es, que la debilidad demostrada a la fecha en el seguimiento de la comisión de delitos de peculado, ha motivado que a la fecha prevalezcan la corrupción y los mismos vicios de hace tiempo”. En consecuencia se proponía que informes de resultados de la revisión de la Cuenta Pública se turnaran a la Procuraduría General de la República a fin de que esta entidad de representación social proceda de oficio en el caso de advertir elementos que le permitan presumir la existencia de algún hecho delictuoso.

F. Reforma a diversos artículos de la Constitución en materia de reforma política del Distrito Federal

La iniciativa⁷⁰ que se presentó el 21 de octubre de 1986 tenía como objetivo que el Distrito Federal se convirtiera en el estado de Anáhuac. Con la reforma se preveía como partes integrantes de la Federación, las siguientes: los estados de Aguascalientes, Anáhuac, Baja

⁶⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-articulo-3-de-la-ley-organica-de-la-contaduria-mayor-de-hacienda-propuesta-para-que-las-observaciones-de-la-contaduria-mayor-de-hacienda-sobre-la-cuenta-publica-se-envien-a-la-procuraduria-g>

⁷⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-diversos-articulos-de-la-constitucion-reforma-para-que-el-distrito-federal-se-convierta-en-el-estado-de-anahuac>

California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas. El estado de Anáhuac se compondría del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal y en él se asentarían los poderes federales; además gozaría de todos los derechos que la Constitución otorga a las entidades integrantes de la Federación, los cuales no podrán restringirse ni limitarse por su calidad de residencia de los poderes federales.

Entre otras reformas adicionales a la Constitución se establecía que los recursos económicos de que dispusiera el Gobierno Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarían con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En el régimen transitorio se preveía el mecanismo para constituir el estado de Anáhuac, entre ellos:

- ✓ El congreso constituyente del estado de Anáhuac se compondría de cien diputados.
- ✓ Podrían participar en la elección los partidos políticos nacionales, con una lista de cien candidatos y sus respectivos suplentes.
- ✓ Se integraría una comisión electoral formada por un comisionado de cada partido político nacional.
- ✓ La fórmula electoral que se aplicaría para la elección de diputados, será de primera proporcionalidad señalada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
- ✓ La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o en su caso la Comisión Permanente nombraría un encargado del Poder Ejecutivo del estado de Anáhuac, con el carácter de interino
- ✓ A más tardar veintiún días después de la elección, los diputados electos instalarían la Cámara de Diputados

- ✓ El Congreso Constituyente sesionaría el tiempo que juzgue necesario, pero debería expedir la constitución del estado a más tardar seis meses después de su instalación.
- ✓ Las propiedades, dominios, créditos, recursos, contratos y obligaciones de todo tipo con que contara el Departamento del Distrito Federal, pasarían a poder del gobierno del nuevo estado.

G. Reforma al Art. 4º Constitucional en materia de derechos de la familia

La iniciativa⁷¹ que se presentó el 30 de octubre de 1986 tenía como objetivo la protección constitucional de los derechos de la familia, entre las disposiciones más relevantes estaban:

- ✓ El matrimonio no puede ser contraído sin el libre y pleno consentimiento de los cónyuges debidamente expresado.
- ✓ Los cónyuges gozan de la misma dignidad y de iguales derechos respecto al matrimonio.
- ✓ Los cónyuges tienen el derecho inalienable de fundar una familia y decidir sobre el intervalo entre los nacimientos y el número de hijos a procrear.
- ✓ La familia tiene derecho, en pleno ejercicio de su libertad, a la asistencia del Estado en lo referente a sus deberes de procreación de los hijos.
- ✓ La vida humana debe ser respetada y protegida absolutamente desde el momento de la concepción.
- ✓ Los niños, tanto antes como después de nacidos, tienen derecho a una especial protección y asistencia.
- ✓ Todos los menores de edad, nacidos dentro o fuera del matrimonio, gozan del mismo derecho a la protección social para su desarrollo personal integral.
- ✓ Los menores minusválidos tienen derecho a encontrar casa y en la escuela un ambiente conveniente para su desarrollo humano.
- ✓ Los padres tienen el derecho originario, primario e inalienable de educar a sus hijos.

⁷¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-4-constitucional-proteccion-constitucional-a-los-derechos-de-la-familia>

- ✓ La familia tiene el derecho a que los medios de comunicación social ideen instrumentos positivos para la construcción de la sociedad y que fortalezcan los valores fundamentales de la familia.
- ✓ Cada familia tiene el derecho de escoger libremente sus creencias religiosas, así como profesarla, sin discriminación alguna.
- ✓ La familia tiene el derecho de ejercer su función social y política en la construcción de la nación.
- ✓ Las familias tienen el derecho de formar asociaciones con otras familias e instituciones, con el fin de cumplir sus tareas de manera apropiada, así como para defender sus derechos.
- ✓ Las familias tienen derecho a condiciones económicas que les aseguren un nivel de vida apropiado a su dignidad y a su pleno desarrollo. Este derecho comienza con el derecho de las personas a la alimentación necesaria.
- ✓ Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.
- ✓ Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

H. Reforma el artículo 4º Constitucional en materia de protección al ambiente

La iniciativa⁷² fue presentada el 6 de noviembre de 1986, la propuesta consistía en adicionar el artículo 4º para establecer lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la protección y preservación de un medio natural apropiado que le garantice una alta calidad de vida. La ley instrumentará las bases necesarias para que la preservación en el medio ecológico sea actividad prioritaria y permanente que garantice este derecho a los mexicanos”.

I. Reforma el artículo 3º Constitucional en materia de educación bilingüe y bicultural

⁷² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-4-constitucional-elevacion-a-garantias-constitucionales-de-la-proteccion-de-medio-natural>

La iniciativa⁷³ se presentó el 26 de noviembre de 1986 se proponía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previera que “La Federación, Estados y Municipios, con el fin de fomentar el desarrollo armónico de los grupos étnicos mexicanos, impartirá en esas poblaciones una educación indígena bilingüe–bicultural”.

J. Reforma los artículos 18, 22, 23, 24 y 67 de la Ley Federal de Educación en materia de educación especial

La iniciativa⁷⁴ fue presentada el 26 de noviembre de 1986 con el objetivo de ampliar la educación a personas con deficiencia mental, dificultades de aprendizaje, trastornos de audición y lenguaje, deficiencias visuales, impedimentos motores y problemas de conducta.

En la iniciativa se establecía que la educación especial comprendería la destinada a personas con: deficiencia mental, dificultades de aprendizaje, trastornos de audición y lenguaje, deficiencias visuales, impedimentos motores, y problemas de conducta.

K. Reforma el artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo en materia de trabajadores de confianza

La iniciativa⁷⁵ fue presentada el 8 de octubre de 1987 con el objetivo de proteger a los trabajadores de confianza, otorgándoles las mismas condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo. En la iniciativa se proponía la reforma en los siguientes términos: “Las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza”.

⁷³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-3-constitucional-plantea-establecer-en-las-poblaciones-integradas-por-grupos-eticos-mexicanos-una-educacion-indigena-bilingue-y-bicultural>

⁷⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-articulos-18-22-23-24-y-67-de-la-ley-federal-de-educacion-ampliacion-de-la-educacion-a-personas-con-deficiencia-mental-dificultades-de-aprendizaje-trastornos-de-audicion-y-lenguaje-deficien>

⁷⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-184-de-la-ley-federal-del-trabajo-proyecto-para-proteger-a-los-trabajadores-de-confianza-otorgandoles-las-mismas-condiciones-de-trabajo-contenidas-en-el-contrato-colectivo>

L. Reforma el artículo 32 de la Ley de Escudo, Bandera y el Himno Nacional en materia de uso de los colores de la Bandera

La iniciativa⁷⁶ fue presentada el 15 de octubre de 1987 y reformaba el artículo 32 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales en los siguientes términos: “Queda prohibido a toda institución o persona incluidos los partidos políticos el uso en su conjunto de los colores nacionales, en cualquiera de sus combinaciones, en sus emblemas y logotipos para propaganda comercial o electoral”.

M. Reforma al Código Federal Electoral en materia de tiempos y espacios en los medios

La iniciativa⁷⁷ fue presentada el 20 de octubre de 1987 y en ella se establecía que los partidos políticos, para el cumplimiento de sus objetivos, tendrían derecho a contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación social, tanto con empresas privadas como empresas del Estado que presten estos servicios. Se preveía además una multa de 100 a 250 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a las empresas que por primera ocasión se nieguen a contratar tiempos o espacios con los partidos políticos nacionales, o apliquen precios o tarifas especiales superiores a los comerciales ordinarios. En caso de reincidencia, se aplicaría multa de 500 a 1 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

N. Reforma los artículos 1º y 3º de la Ley Federal de Vehículos, en materia de seguro vehicular obligatorio

La iniciativa⁷⁸ que fue presentada el 17 de noviembre de 1987 tenía como objetivo establecer el Seguro Vehicular como obligatorio. Así, se prevenía lo siguiente: “Para que un vehículo

⁷⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-32-de-la-ley-de-escudo-bandera-y-el-himno-nacional-prohibicion-para-que-los-colores-de-la-bandera-se-usen-en-propaganda-comercial-o-electoral>

⁷⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-articulos-59-151-y-170-del-codigo-federal-electoral-propuesta-para-que-los-partidos-politicos-puedan-usar-tiempos-y-espacios-en-los-medios-de-comunicacion-social-y-se-sancione-a-estos-cuand>

⁷⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-articulos-1-y-3-de-la-ley-federal-de-vehiculos-propuesta-para-establecer-el-seguro-vehicular-como-obligatorio>

automotor pueda circular por las carreteras del territorio nacional, será obligatorio el que se encuentre protegido por una póliza de seguros en vigor que garantice el pago, la responsabilidad que pudiera constituirse por colisión u otra contingencia que causarán daños a terceros en sus personas o en sus bienes”.

Las pólizas, que deberían ser expedidas por instituciones nacionales deberían prever: daños a las personas por muerte y lesiones y daños a los bienes, tomando como base el Salario Mínimo vigente en el Distrito Federal.

O. Reforma la Ley Federal de los Servidores Públicos, en materia de auditoría y publicidad de las declaraciones

La iniciativa⁷⁹ fue presentada el 4 de diciembre de 1987. En ella se establecía que los funcionarios incluyendo al propio Presidente de la República, deberían someterse a una auditoría patrimonial que verificaría la veracidad de la declaración tanto al iniciar el encargo al que fue nombrado como a su término, no rebasando más de 30 días la realización de dicha acción a la fecha del nombramiento o a la separación del cargo. Las declaraciones tendrían el carácter de públicas y además ante solicitud fundada presentada por algún miembro del Poder Legislativo, se ordenaría la práctica de auditorías a los funcionarios públicos, en cualquier momento del desempeño de su gestión.

14. LIV Legislatura (1988-1991)

A. Reforma a los artículos 115 y 116 constitucionales en materia de democracia directa

⁷⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-la-ley-federal-de-los-servidores-publicos-posibilidad-de-que-se-hagan-auditorias-a-los-servidores-del-estado-incluyendo-al-presidente-con-base-en-su-declaracion-patrimonial-y-autorizacion-para->

La iniciativa⁸⁰ fue presentada el 8 de diciembre de 1988 y proponía establecer en el ámbito municipal las instituciones de iniciativa, popular, referéndum y revocación. La reforma al artículo 115 preveía que los ayuntamientos poseerían facultades para expedir el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones y que las bases normativas incluirían y la Ley Orgánica Municipal reglamentaría el ejercicio de la iniciativa popular, el referéndum y la revocación del mandato. En el artículo 116 se proponía que “Las adiciones y reformas a las constituciones y la expedición de las leyes de los estados podrán estar sujetas a referéndum, en los términos y conforme a los procedimientos de las mismas establezcan”.

B. Reforma constitucional en materia de segunda vuelta electoral

La iniciativa⁸¹ fue presentada el 31 de mayo de 1989 y en ella se proponía reformar el artículo 81 constitucional en los siguientes términos: “La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral, pero requerirá de la mayoría absoluta de los votantes, para lo cual, de ser necesario, se celebrará elección de segunda vuelta”.

C. Reforma a la Ley General de Población en materia de refugio

La iniciativa⁸² se presentó el 30 de noviembre de 1989. Con ella se adicionaba una fracción al artículo 42 vigente en esa época para considerar como no inmigrante al refugiado “con el objeto de proteger a las personas que han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos o cualquier

⁸⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-los-arts-115-y-116-constitucionales-para establecer-en-el-ambito-municipal-las-instituciones-de-iniciativa-popular-referendum-y-revocacion>

⁸¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-81-constitucional-reforma-para-que-la eleccion-de-presidente-de-la-republica-sea-por-mayoria-absoluta-de-votantes-y-para-que-de-ser-necesario-se celebre-eleccion-de-segunda-vuelta>

⁸² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-general-de-poblacion-adicion-de-una fraccion-x-al-articulo-42-para-establecer-la-caracteristica-de-refugiado-a-las-personas-que-han-huido-de-su pais-para-proteger-su-vida-seguridad-o-1>

otra circunstancia que haya perturbado gravemente el origen público; a excepción de la persecución política prevista en la fracción anterior”. Se establecía que a los refugiados se les podría renovar su permiso de estancia cuantas veces sea necesario, en tanto no se considere que están dadas las condiciones que les garanticen seguridad a su regreso; la repatriación será un acto de estricta voluntad personal.

D. Adición a la fracción III del Art. 4º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

La iniciativa⁸³ presentada el 24 de mayo de 1990 tenía como objetivo proponer que la autoridad podría promover ante las entidades federativas o locales competentes la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios desarrollo urbano y cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente.

Con la iniciativa se establecía que en cada delegación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promovería la creación de una Comisión Dictaminadora en cada entidad Federativa, encargada de calificar los fenómenos de impacto ambiental en la entidad, promover y vigilar las acciones correctivas que acuerden, y proponer medidas preventivas. La Comisión Dictaminadora, estaría integrada por: los Delegados de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de Recursos Hidráulicos, un Diputado local por cada grupo parlamentario que tuviera representación en la correspondiente Legislatura, y un representante por cada uno de los siguientes grupos: organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, instituciones de educación superior, grupos de ecologistas reconocidos, asociaciones de profesionistas, comunidades indígenas, organizaciones obreras, empresariales y de campesinos.

La Comisión dictaminadora tendría como atribuciones y facultades:

⁸³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/adicion-a-la-fraccion-iii-del-art-4-de-la-ley-general-de-equilibrio-ecologico-y-proteccion-al-ambiente-la-secretaria-podra-promover-ante-las-entidades-federativas-o-locales-competentes-la-limitacion-o->

- ✓ Solicitar por conducto de las Secretarías, asistencia técnica ante el Gobierno Federal.
- ✓ Solicitar a las Secretarías la información técnica que precise para realizar sus funciones.
- ✓ Apoyar a los Centros de Investigación Científica y Tecnológica en materia de ecología.

Se establecía que la realización de obras y actividades públicas o privadas, que pudieran causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señaladas en los reglamentos, y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberían sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría o de las Entidades Federativas o Municipios

Por último se preveía que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología podría promover ante las entidades Federativas o locales competentes, con base en los estudios y de conforme a la Comisión Dictaminadora, que hiciera para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollo urbano y cualquier actividad que afecte o pueda afectar al ambiente o causar desequilibrio ecológico.

E. Adición de un párrafo a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución

La iniciativa⁸⁴ fue presentada el 19 de junio de 1990 con el objetivo de que los municipios tuvieran conocimiento de cuánto reciben o recaudan anualmente los gobiernos de los estados. Así, se proponía la siguiente adición: “que los municipios tengan conocimiento de cuanto reciben o recaudan anualmente los gobiernos de los estados por concepto de participaciones federales y qué cantidad les corresponden a ellos de ese ingreso, también anualmente, estas cantidades o montos y plazos se publicarán tanto en Diario Oficial de la Federación como en el periódico oficial del gobierno de los estados”.

⁸⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/adicion-de-un-parrafo-a-la-fraccion-iv-de-la-constitucion-que-los-municipios-tengan-conocimientos-de-cuanto-reciben-o-recaudan-anualmente-los-gobiernos-de-los-estados-las-cantidades-o-montos-se-publica>

F. Proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de fomento cooperativo

La iniciativa⁸⁵ presentada el 20 de diciembre de 1990 proponía crear el Departamento de Fomento Cooperativo, encargado, entre otros asuntos, de los siguientes:

- ✓ Aplicar los preceptos sobre cooperativismo del artículo 25 Constitucional;
- ✓ Intervenir en la organización, Fomento, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;
- ✓ Hacerse cargo del registro nacional cooperativo;
- ✓ Apoyar en la planeación, organización y promoción de la producción distribución y comercialización de las sociedades cooperativas;
- ✓ Pugnar porque las concesiones públicas sean otorgadas preferentemente a las sociedades cooperativas, en igualdad de competencia;
- ✓ Coordinadamente con la Secretaría de Educación Pública participar en la Educación Cooperativa que se considere necesaria;
- ✓ Realizar cursos nacionales de cooperativismo;
- ✓ Asesorar técnicamente a las Sociedades Cooperativas;
- ✓ Editar la Bibliografía necesaria sobre la Doctrina cooperativa y difundirla con objeto de obtener una mejor preparación de los socios cooperativistas;
- ✓ Auspiciar y promover la celebración de congresos, conferencias, mesas redondas y todo acto de índole cultural que contribuya a elevar el nivel cívico y educacional de estas sociedades;
- ✓ Procurar ante los estados miembros de la Federación el otorgamiento de toda clase de facilidades para el mejor cumplimiento de los fines sociales de las sociedades cooperativas.

⁸⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/proyecto-de-decreto-que-adiciona-diversas-disposiciones-de-la-ley-organica-de-la-administracion-publica-federal-propone-crear-el-departamento-de-fomento-cooperativo>

G. Nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

La iniciativa⁸⁶ fue presentada el 22 de abril de 1991 y tenía como objetivo abrogar el Código vigente y expedir un nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Debido a la amplitud de la propuesta, sólo consideraremos algunos de sus aspectos más sobresalientes tal como se plantean en la exposición de motivos.

Respecto a la primera fase. La preparación de la averiguación previa incluye, únicamente, la flagrancia y la no flagrancia. El caso urgente inadmisible en el Distrito Federal no tiene lugar en la iniciativa, y no lo tiene porque la urgencia opera, en los términos del artículo 16 constitucional, sólo cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial". Por otra parte, su eliminación tendrá un efecto saludable cesarán las aprehensiones anticonstitucionales que diariamente comete la policía.

Los actos imprescindibles en la averiguación previa son, secuencialmente; el nombramiento del defensor, desde el momento mismo en que el acusado queda a disposición del juez, la inmediata recuperación de la libertad, en los casos y bajo las condiciones en que proceda, el desahogo, ante el Juez, de las pruebas ofrecidas por el Ministerio Público; la declaración preparatoria, el desahogo, ante el juez, de las pruebas ofrecidas por el acusado y su defensor y, finalmente, el auto de sujeción a proceso, con o sin prisión preventiva, o el auto de no sujeción a proceso.

La averiguación previa se ajusta a las exigencias constitucionales: es oral, es pública, es contradictoria, el Ministerio Público y la defensa procuran la justicia en igualdad de circunstancias, regidos, en todo momento, por la imparcialidad del juez; no hay invasión de funciones: ni el juez invade la función persecutoria cuyo monopolio pertenece al Ministerio Público ni éste invade la función jurisdiccional; y el acusado es una persona y no un objeto.

En lo relativo el proceso destacan:

⁸⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-codigo-de-procedimientos-penales-para-el-distrito-federal-plantea-un-nuevo-codigo-de-procedimientos-penales-para-el-distrito-federal>

- ✓ El ofrecimiento y desahogo de pruebas, supervinientes o no, en una audiencia final, que se llevará a cabo independientemente de que las partes hayan, o no, ofrecido pruebas durante el período legalmente señalado para ese fin;
- ✓ Las reglas para resolver, a través del sobreseimiento, cada juicio penal concreto en caso de que el Ministerio Público no formule conclusiones, o las formule inacusatorias pero aleguen un tipo legal distinto del señalado en el auto de sujeción a proceso;
- ✓ Las reglas para resolver, a través de la sentencia, todas las variantes del *in dubio pro reo* y de los efectos de la condena o absolución;
- ✓ La valoración de las pruebas que se hará de acuerdo con los principios del conocimiento científico y no con las arbitrarias reglas de la inquisitorial prueba tasada.

Finalmente cabe destacar lo siguiente:

- ✓ La considerable reducción de la prisión preventiva, que sólo procederá cuando el término medio aritmético de la punibilidad, necesariamente privativa de la libertad, exceda de cinco años;
- ✓ La ampliación, sin condiciones, del derecho a recuperar la libertad bajo caución;
- ✓ La garantía, mediante embargo, de la reparación de los daños y perjuicios sufridos por la víctima del delito;
- ✓ Los plazos para formular la denuncia o querella;
- ✓ Los plazos para llevar a cabo el juicio considerando en su totalidad;
- ✓ La valoración de las pruebas en los casos de reconocimiento de la inocencia del sentenciado;
- ✓ Los casos en que proceda la resolución del sobreseimiento;
- ✓ El alcance que se otorga a la confesión que se reduce a sólo aquellos presupuestados y elementos del delito admitidos ante el juez; y
- ✓ La rigurosa secuencia de todos los actos del juicio, desde la denuncia o querella hasta la sentencia final.

H. Reforma Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Fomento Agropecuario

La iniciativa⁸⁷ se presentó el 28 de mayo de 1991 con el objetivo de contribuir a la seguridad jurídica de la pequeña propiedad, agrícola, ganadera o forestal, modificando diversas disposiciones legales.

⁸⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-ley-federal-de-reforma-agraria-y-la-ley-de-fomento-agropecuario-tiene-por-objetivo-contribuir-a-la-seguridad-juridica-de-la-pequena-propiedad-agricola-ganadera-o-forestal-modificando-disposicio>

En la iniciativa se proponía lo siguiente:

- ✓ La propiedad agrícola y ganadera conserva la calidad de inafectable aun en el caso de que permanezca sin explotación durante dos o más años consecutivos y no existan causas de fuerza mayor o de caso fortuito que justifique la ociosidad.
- ✓ Si la falta de explotación ocurre sin causa justificada, la autoridad agraria que tenga conocimiento del hecho lo hará saber a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos.
- ✓ Los certificados de inafectabilidad expedidos sólo podrán ser cancelados cuando se revoque la resolución presidencial que ordenó su expedición, o el acuerdo de inafectabilidad dictado por el secretario de reforma agraria.
- ✓ La revocación de la resolución y el acuerdo antes mencionado debe ordenarse por el Presidente de la República y solo procede cuando: el titular de un certificado de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable; tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado.
- ✓ La declaración de ociosidad especificará los bienes que serán objeto de ocupación y la Secretaría los ocupara de acuerdo con lo que disponga dicha declaración y la ley.

I. Reforma al artículo 3º constitucional en materia de educación primaria obligatoria

La iniciativa⁸⁸ se presentó el 18 de junio de 1991 y en ella se proponía el siguiente texto: “La educación primaria será obligatoria, los padres de familia y, en su caso, los tutores, tendrán derecho preferente a elegir el tipo de educación que ha de darse a sus hijos o pupilos”.

⁸⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-3-constitucional-propone-la-educacion-primaria-sera-obligatoria-los-padres-de-familia-y-en-su-caso-los-tutores-tendran-derecho-preferente-a-elegir-el-tipo-de-educacion-que-ha-de-dar>

J. Adición al capítulo VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

La iniciativa⁸⁹ fue presentada el 25 de junio de 1991 y su objetivo era crear un organismo público descentralizado denominado sistema de agua y drenaje del Distrito Federal.

El organismo creado denominado Sistema de Agua y Drenaje del Distrito Federal, tendría personalidad jurídica y patrimonio propios, y como objeto la planeación, operación, distribución y administración, y en general la presentación de los servicios públicos de agua y drenaje en el Distrito Federal; el organismo estaría facultado para:

- ✓ Atender las necesidades del agua y del drenaje en cuando se refiere al servicio público en el Distrito Federal.
- ✓ Elaborar los estudios y proyectos, programar y contribuir, operar y dar mantenimiento y admitir todo lo relativo para cumplir con su objetivo.
- ✓ Elaborar los estudios por cuenta o valiéndose de terceros, para la dotación de agua, como para el desalojo de los derechos a corto, mediano y largo plazo.
- ✓ Elaborar estudios y proyectos para recuperar las fuentes acuíferas que han abastecido el valle, a fin de hacerlas renovables.
- ✓ Elaborar estudios económicos y de financiamiento de los proyectos antes descritos, para verificar la factibilidad de las diversas opciones.
- ✓ Investigar nuevas fuentes de abasto y realizar su captación.
- ✓ El transporte, la conducción, la distribución y el almacenamiento del agua.
- ✓ Prestar los servicios del agua y drenaje a todos los usuarios del Distrito Federal.
- ✓ Construir y supervisar todas las obras que para su objeto sean necesarias, tanto de agua potable, aguas residuales y su aprovechamiento, como el drenaje.
- ✓ Construir y operar las plantas potabilizadoras de agua, así como las plantas de tratamiento para reúso y su aprovechamiento.

⁸⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/adicion-al-capitulo-vii-de-la-ley-organica-del-departamento-del-distrito-federal-tiene-por-objeto-la-creacion-del-organismo-publico-descentralizado-denominado-sistema-de-agua-y-drenaje-del-distrito-fed>

- ✓ Contratar servicios de empresas especializadas tanto en la investigación, como en la construcción y mantenimiento.
- ✓ Fijar normas de calidad del agua potable, así como las especificaciones y normas a las que habrán de sujetarse las obras y los servicios objeto de este decreto.
- ✓ Construir, operar y dar mantenimiento a toda la red de agua, desde su captación hasta la entrega domiciliaria.
- ✓ Construir, operar y mantener la red de alcantarillado, drenaje, canales, drenaje profundo, desde el desalojo domiciliario hasta su evacuación total en cauces o cuencas, cuidando el entorno ecológico.
- ✓ Construir, operar y mantener los tanques de almacenamiento y regulación.
- ✓ Tomar lecturas, facturar y cobrar los derechos, ingresos y accesorios legales por la prestación de los servicios públicos de agua y drenaje, así como recabar las cuotas por arreglos especiales, ampliación de redes y desazolves, de acuerdo a las tarifas que establezca la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.
- ✓ Construir, operar y dar mantenimiento a todas las obras de infraestructura que se consideren necesarias.
- ✓ Regular el consumo por zonas o regiones que técnicamente sea recomendado.
- ✓ Suspender los servicios por falta de pago, según lo prevea el Reglamento al respecto.
- ✓ Realizar toda clase de actos jurídicos para el cumplimiento de sus atribuciones.
- ✓ Imponer sanciones.

El Consejo de Administración sería presidido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal como presidente, por el Secretario General de Obras del propio Departamento que fungiría como vicepresidente y los consejeros representantes de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, Agricultura y Recursos Hídricos, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público; de la primera mayoría de la Cámara de Diputados, de la primer minoría de la Cámara de Diputados, de la Universidad Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional, del Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Comisión Nacional del Agua y del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

K. Reforma a la Ley Federal de Derechos de Autor

La iniciativa⁹⁰ se presentó el 2 de julio de 1991 y su objetivo era establecer lo que hoy se conoce como depósito legal.

En la iniciativa se proponía que los materiales bibliográficos y documentales editados y producidos en el país, formarían parte del patrimonio cultural de la nación y que su integración, custodia, preservación y disposición para su consulta, son de orden público e interés general.

Se preveía que los editores y productores del país entregarían a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión los siguientes materiales:

- ✓ Dos ejemplares de libros, folletos, revistas, periódicos, mapas, partituras musicales, carteles y de otros materiales impresos de contenido cultural, científico y técnico.
- ✓ Un ejemplar de micropelículas, diapositivas, discos, disquetes, audio y video cassetes y, de otros materiales audiovisuales y electrónicos que contengan información.

Las Bibliotecas Nacional y del Congreso de la Unión, deberían:

- ✓ Recibir los materiales documentales.
- ✓ Expedir constancia que acredite la recepción del material que se trate y conservar asiento de aquella.
- ✓ Custodiar, preservar y mantener en buen estado los materiales que constituyan el acervo.
- ✓ Establecer las medidas que sean necesarias para la debida organización de los materiales, la prestación de los servicios bibliotecarios y de consulta pública.
- ✓ Publicar anualmente la información estadística de los materiales recibidos.

⁹⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-federal-de-derechos-de-autor-pretende establecer-la-obligacion-de-los-editores-y-productores-de-materiales-bibliograficos-y-documentales-de entregar-ejemplares-de-sus-obra-a-la-biblio>

L. Reforma al artículo 69 constitucional en materia de informe de gobierno

La iniciativa se presentó el 9 de junio de 1991 y su objetivo era establecer el procedimiento por el cual, el Presidente de la República informaría al pueblo el estado de la Administración Pública del País, mediante un informe anual al Congreso de la Unión.

Para efecto de valorar el contenido de la propuesta se ofrece un cuadro en el que se presenta el texto constitucional vigente en el momento en que se presentó la iniciativa:

TEXTO VIGENTE	PROPIUESTA DEL PAN
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 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.	A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República, a efecto de aclarar las dudas y recibir los comentarios de los Diputados y Senadores, en relación con un informe escrito que presentará al Congreso con un mínimo de diez días hábiles de anticipación y el que manifestará el estado general que guarda la administración pública del país. 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.
No hay correlativo	Tanto la comparecencia del Presidente de la República a que refiere el párrafo anterior, como en cualquier caso en que los representantes de los diversos Poderes de la Unión se reúnan de manera oficial en un mismo recinto, para tratar cualquier asunto, lo hará sin lesionar la dignidad de la representación popular que le fue conferida, absteniéndose de toda manifestación que no sea el diálogo abierto y respetuoso.

15. LV Legislatura (1991-1994)

A. Ley sobre la libertad de Asociación Religiosa

La iniciativa⁹¹ presentada el 25 de junio de 1992 tenía como objetivo garantizar los derechos de todo individuo para recoger y profesar la religión de su elección y abstenerse de profesar alguna; asimismo, para manifestar públicamente sus creencias religiosas o la ausencia de las mismas.

Con la iniciativa se expedía una nueva Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas. Se establecía que la Ley garantizaría los derechos de todo individuo para recoger y profesar la religión de su elección y abstenerse de profesar alguna; asimismo, para manifestar públicamente sus creencias religiosas o la ausencia de las mismas. Se establecía claramente que el Estado mexicano era aconfesional. Se preveía el derecho de toda persona a: profesar o no religión alguna, participar en actos de culto religioso, recibir e impartir enseñanza religiosa.

Con respecto a las asociaciones religiosas se establecía lo siguiente:

- ✓ Estarían constituidas por las personas que voluntariamente profesaran una misma fe y practicaran un mismo culto.
- ✓ Tendrían personalidad jurídica una vez que se registraran como asociaciones religiosas ante la Secretaría de Gobernación.

Para obtener registro las asociaciones religiosas deberían acreditar:

- ✓ Que han realizado actividades religiosas en la República mexicana por lo menos durante los 10 años anteriores a su solicitud.

⁹¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-sobre-la-libertad-de-asociacion-religiosa-establece-garantiza-los-derechos-de-todo-individuo-para-recoger-y-profesar-la-religion-de-su-eleccion-y-abstenerse-de-profesar-alguna-asimismo-para-manifes>

- ✓ Que cuentan con una organización que les permita desempeñarse para cumplir su objeto.
- ✓ Que se rigen por estatutos o normas;
- ✓ El nombre de la persona o personas que la representarán.

Entre los derechos y obligaciones de las asociaciones religiosas y sus ministros estaban:

- ✓ Establecer lugares de culto y de reunión con fines religiosos.
- ✓ Formar y designar a sus ministros.
- ✓ Participar en la promoción, constitución y funcionamiento de instituciones de asistencia privada de salud educativas y otras similares, siempre que no persigan fines de lucro.
- ✓ Celebrar actos de culto fuera de los templos, previo aviso que se dé a la autoridad municipal o delegacional correspondiente.
- ✓ Tener un patrimonio para cumplir con su objeto.
- ✓ Divulgar y propagar su propio credo.

Las asociaciones religiosas tendrían derecho de preferencia en las transferencias y adquisiciones de los edificios de culto y terrenos adyacentes pertenecientes a la nación que hubiesen sido destinados al culto de la propia religión o hubiera pertenecido a las iglesias o agrupaciones religiosas que las antecedieron.

Se establecía que los ministros de los cultos en tanto lo sean, no podrán ejercer cargos públicos y que quienes hayan sido ministros de los cultos podrían ser votados para cargos de elección popular, siempre y cuando se separaran de su ministerio cuando menos 2 años antes del día de la elección.

B. Nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

La iniciativa⁹² fue presentada el 17 de junio de 1993, con ella se expedía una nueva Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal. Dada la amplitud de la iniciativa, se destacan aquí algunos aspectos de la exposición de motivos.

En lo relativo a la policía del Distrito Federal, se consideraba integrada por dos tipos de policía, la preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y la complementaria, compuesta por las policías auxiliar, bancaria o industrial y en general cualquier otra que prevea el ordenamiento respectivo y que, por la especificidad o complementariedad de sus funciones no pueda considerarse como policía preventiva; la policía complementaria debe actuar, por naturaleza de sus actividades, siempre en coordinación con la policía preventiva.

El mando supremo de los cuerpos de seguridad pública le corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal; el alto mando al titular del Gobierno del Distrito Federal en lo que a la policía del Distrito Federal se refiere y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en lo tocante a la policía judicial, por ser éste a quien constitucionalmente se encomienda el ministerio público capitalino.

Se distingue entre el personal exclusivamente administrativo ajeno a las funciones propias de la policía y carente de la capacitación y preparación necesarios para las mismas, y los elementos de los cuerpos de seguridad pública. Tanto los uniformes, como las identificaciones deben proporcionarse en forma gratuita a los elementos de los cuerpos de seguridad.

Se prevé la conformación de un Programa de seguridad pública para el Distrito Federal como el instrumento rector de la planeación en este rubro y se encomienda su elaboración al

⁹² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-seguridad-publica-del-distrito-federal-tiene-objetivo-mantener-el-orden-publico-protector-la-integridad-fisica-de-las-personas-asi-como-sus-bienes-prevenir-la-comision-de-delitos-e-infracciones>

Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en sus respectivos ámbitos de competencia. El programa de seguridad pública debería guardar absoluta congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Se establece además la participación de la ciudadanía del Distrito Federal, en el proceso de planeación de la seguridad pública y en su ejecución.

Se prevén los principios de actuación, los cuales deberán ser respetados por los servidores públicos pertenecientes a los cuerpos de seguridad pública, a saber: el servicio a la comunidad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y el respeto a la legalidad, de los cuales se derivan dieciocho deberes específicos o principios de actuación:

- ✓ El principio de legalidad, como sustento de cualquier actividad gubernamental y garantía de los particulares frente a la misma.
- ✓ Reconocer la vocación de servicio como la característica que debe reunir todo servidor público y se consignan los valores de honor y fidelidad sin los cuales difícilmente podría entenderse dicha vocación.
- ✓ Respeto y protección de los derechos humanos.
- ✓ Oportunidad para que los elementos respondan a las exigencias o necesidades de la ciudadanía, el auxilio o la protección deben proporcionarse con decisión y sin demora
- ✓ Principio de igualdad.
- ✓ Virtudes de la honradez, la responsabilidad y la veracidad, por lo mismo, se condena cualquier acto de corrupción, exige del servidor público una oposición resuelta y decidida en contra de cualquier comportamiento de esta índole.
- ✓ La autoridad y el poder deben utilizarse para servir, nunca para oprimir
- ✓ La función de la policía no debe limitarse a la protección del ciudadano, también debe auxiliarlo cuando se encuentre amenazado de un peligro o cuando su estado de salud no le permita valerse por sí mismo.
- ✓ El elemento debe observar la necesaria prudencia y seriedad en el manejo del equipo a su cargo, la enorme responsabilidad que el uso de las armas implica, amerita el mismo grado de cuidado.

- ✓ La restricción del uso de la fuerza a los casos estrictamente necesarios considerando el grado de peligrosidad de los mismos y sólo en la medida que lo requiera el hecho específico.
- ✓ Obligación ética profesional de todo miembro de los cuerpos de seguridad pública de velar por la integridad física y por la protección de los bienes de aquellas personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia.
- ✓ Obligación de no tolerar o infringir actos de tortura o actos crueles inhumanos o degradantes, en ningún caso.
- ✓ Sujeción legítima a la que están sometidos los miembros de los cuerpos de seguridad frente a sus superiores, la cual nunca podrá ser excusa para la violación del derecho vigente ni para la ejecución de actos delictivos o contrarios a la Constitución o las leyes.
- ✓ Justo equilibrio en la observancia de las normas disciplinarias y el respeto a las jerarquías al consignar el deber de los superiores jerárquicos de observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando.
- ✓ Responsabilidad que los servidores encargados de la seguridad pública tienen con respecto a las informaciones de las que tienen conocimiento en ocasión del desempeño de sus funciones.
- ✓ Necesaria capacitación y constante actualización de los miembros de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal
- ✓ Importancia que el orden y la disciplina tienen en una corporación policiaca y por lo mismo, la obligatoriedad de las disposiciones reglamentarias o administrativas internas de cada uno de los cuerpos.
- ✓ Regla de carácter interinstitucional que obliga a los cuerpos de seguridad pública a coordinarse en el desempeño de sus funciones y apoyarse mutuamente, respetando, por supuesto, sus respectivos ámbitos de competencia.

Se establece la profesionalización del trabajo policial como uno de los objetivos centrales de la iniciativa, por lo que se establecen los mecanismos y procedimientos que permitirán contar con cuerpos de seguridad pública profesionales. Se prevé la existencia de un Programa

General de Formación Policial para cada uno de los cuerpos de seguridad pública acorde con los requerimientos específicos de la corporación.

Se establecen los niveles de formación que deberá contemplar el programa:

- ✓ La formación básica constituye la primera aproximación del futuro policía con los conocimientos propios de la carrera policial.
- ✓ La formación de actualización, se establece como respuesta a la necesidad de ajustarse a una realidad cambiante.
- ✓ La formación de especialización técnica permite al policía capacitarse para realizar trabajos específicos orientados a la realización de actividades que requieran conocimientos y aptitudes en una determinada área del trabajo policial.
- ✓ La formación de especialización profesional permite obtener un título o grado académico, a nivel profesional, en alguna materia de la carrera policial.
- ✓ La formación de promoción, garantiza una selección y promoción más equitativa.
- ✓ La formación destinada a la preparación de mandos medios y superiores tiene por objeto desarrollar integralmente al personal en la administración y organización policiales, de esta manera, el elemento se familiariza con el manejo logístico y estratégico de cargas de trabajo asignadas por la superioridad, así como con la asignación, control y supervisión de funciones del personal del apoyo del área respectiva.

Se establecen como requisitos mínimos de ingreso:

- ✓ La ciudadanía mexicana por nacimiento;
- ✓ Notoria buena conducta y reconocida solvencia moral así como la ausencia de antecedentes penales o de proceso por delito doloso;
- ✓ Escolaridad mínima, secundaria para la policía del Distrito Federal y preparatoria para la policía judicial
- ✓ Alto grado de responsabilidad y prudencia, así como un constante estado de alerta, por el mismo

- ✓ Haber acreditado el servicio militar nacional por ser ésta una de sus más elementales obligaciones ciudadanas.
- ✓ Contar con la edad y con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar actividades de corte policial
- ✓ No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco.

Se establece que los integrantes de los cuerpos de seguridad pública solo podrán ascender a las plazas vacantes de las jerarquías inmediatas superiores mediante evaluación curricular o concurso de promoción dependiendo de la jerarquía a la que aspiren. Para tal efecto, se prevé que, de acuerdo a las necesidades de cada corporación, la comisión técnica de selección y promoción expida una convocatoria señalando las plazas a cubrir así como los requisitos de ingreso al curso de promoción respectivo.

Se preveía como incentivo que el policía que arriesgando su propia vida o su salud, actúa con decisión y sin demora para salvaguardar la integridad de uno o varios ciudadanos se hará acreedor a la condecoración al valor policial. Si el caso lo amerita, el titular de la dependencia podrá, a propuesta del Consejo de Honor y Justicia, y tomando en consideración la respectiva hoja de servicios, determinar la promoción del elemento a la jerarquía inmediata superior.

Con respecto a los derechos de los cuerpos de éstos incluyen no sólo prerrogativas de carácter laboral o económico, sino algunas que tienen relación con aspectos de estima y mejoramiento social o cultural de los elementos. Entre estos derechos están: percibir un salario digno y remunerador acorde con las características del servicio, el cual tienda a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo; recibir condecoraciones, estímulos y recompensas cuando su conducta y desempeño así lo ameriten, de esta forma se garantiza que aquel que estime merecer alguna de estas distinciones tenga la posibilidad de solicitar al Consejo de Honor y Justicia su otorgamiento; posibilidad de ser asesorados y defendidos jurídicamente por el Departamento o la Procuraduría, según sea el caso, en forma gratuita, en el supuesto en que, por motivos del servicio, sean sujetos a algún procedimiento que tenga por objeto fincarles responsabilidad

penal, civil o administrativa; y derecho a recibir oportuna atención médica, sin costo alguno para el elemento policial, cuando sea lesionado en cumplimiento de su deber; en casos de extrema urgencia o gravedad, a ser atendido en la institución médica pública o privada más cercana al lugar donde se produjeron los hechos.

Se establecen tres diferentes tipos de correctivo disciplinario: amonestación, arresto y cambio de adscripción. Se establece también la obligación de los superiores jerárquicos de informar al Congreso de Honor y Justicia sobre la imposición de los correctivos disciplinarios dentro de los tres días siguientes a su aplicación exponiendo las causas que los motivaron, esta circunstancia permite apreciar el comportamiento de un elemento y considerar el carácter justo o no de la sanción.

Se instituyen los Consejos de Honor y Justicia para velar por la honorabilidad y reputación de los cuerpos de seguridad pública, en ellos se combaten las conductas lesivas a la sociedad y se dictan las más graves sanciones, pero también tendrán posibilidad de premiar y estimular a los buenos elementos.

En materia de coordinación en materia de seguridad pública se obligar a los cuerpos de seguridad pública a cooperar con las autoridades penitenciarias en el Distrito Federal, en la vigilancia exterior de los centros de reclusión así como en los operativos de traslado.

La iniciativa reconoce que los problemas de seguridad pública en la Ciudad de México requieren ser abordados con un enfoque metropolitano en donde se respeten y reconozcan las diversas instancias de gobierno y jurisdicciones pero al mismo tiempo se trabaje coordinadamente en la solución, por esta razón se establece que tanto el Departamento como la Procuraduría deberán coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales en esta materia que serán objeto de atención prioritaria las acciones con los estados y municipios conurbados

La iniciativa también contempla la obligación a cargo del Departamento del Distrito Federal de proporcionar un servicio de asistencia telefónica, el cual, permitirá a la ciudadanía, en

casos de emergencia, establecer contacto en forma rápida y eficiente con los cuerpos de seguridad pública o de protección civil, según corresponda, así como recibir apoyo y asesoría especializada en tanto el personal de auxilio arriba al lugar de los hechos.

La iniciativa prevé el establecimiento y organización de comités delegacionales de seguridad pública como órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas delegaciones en esta materia, dichos comités cuentan con atribuciones de carácter consultivo y de vigilancia tales como emitir opiniones y sugerencias, verificar patrullajes, denunciar faltas, sugerir estímulos o recompensas y fomentar la cooperación y participación ciudadana.

Para el correcto ejercicio de sus atribuciones, los comités delegacionales tendrán derecho a recibir información, siempre y cuando ésta no sea de naturaleza confidencial adicionalmente, se establece la obligación tanto del Departamento del Distrito Federal como de la Procuraduría de fomentar la colaboración de las organizaciones vecinales, asociaciones y sociedades de carácter privado así como de la ciudadanía en general, han los correspondientes subprogramas delegacionales de seguridad pública.

Se incluye un título referente a los servicios privados en el que se definen las modalidades en que pueden prestarse los servicios privados de seguridad exclusivamente, siendo éstas la protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas públicas; traslado y custodia de fondos y valores, o investigaciones encaminadas a proporcionar informes sobre los antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas.

Se establecen los lineamientos a los cuales deberán ajustarse los particulares que se dediquen a la prestación de este servicio siendo un requisito primordial contar con la autorización y registro correspondiente ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Toda solicitud de registro deberá hacerse del conocimiento de la unidad administrativa federal competente en materia de protección ciudadana, la cual formulará las observaciones que estime pertinentes.

Con el fin de dar seguimiento y control al funcionamiento de estos servicios, se les obliga a llevar un registro de su personal, debidamente autorizado por la Procuraduría. Adicionalmente, todas las altas y bajas de personal deberán notificarse mensualmente a dicha dependencia. Para evitar la contratación de personal inconveniente, las altas que se pretendan realizar deberán consultarse a la unidad administrativa federal competente a efecto de que formule las observaciones que estime pertinentes.

Por último, se faculta a la Procuraduría para que, en ejercicio de sus atribuciones en esta materia, solicite el auxilio de la Secretaría en las tareas de supervisión de los servicios de seguridad privada.

C. Nueva Ley General de Sociedades y Asociaciones Mercantiles

La iniciativa⁹³ presentada el 16 de diciembre de 1993 expide una nueva Ley General de Sociedades y Asociaciones Mercantiles que abrogaba la publicada en el DOF el 4 de agosto de 1934. Debido a la amplitud de la iniciativa sólo se presentarán algunos de sus aspectos más sobresalientes de acuerdo a la exposición de motivos.

La iniciativa establece el derecho a favor de las minorías de un número de consejero proporcional al designado por la mayoría, de decretar dividendos hasta por un 25% de las utilidades cuando la mayoría no lo hubiere hecho, exigir el reembolso, de acuerdo a avalúo de su aportación en el caso de que la mayoría entre otras cosas, cambie de objeto social, acuerde una fusión o escisión de la sociedad.

Se regulan las sociedades unipersonales, lo que permitirá a quien tenga una empresa unipersonal convertirla en empresa plural con la sola admisión de nuevos socios, y viceversa, una empresa pluripersonal podrá, sin necesidad de modificar su estructura legal y sin violar la ley, convertirse en sociedad de un solo socio. Además, para evitar manejos financieros

⁹³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-general-de-sociedades-y-asociaciones-mercantiles-propone-nueva-ley>

inconvenientes se limita la posibilidad de autocontratación, esto es, la celebración de contratos entre la sociedad y su socio dominante.

Con respecto al capital social se elimina la exigencia obligatoria de un mínimo de capital. Serán los socios quienes determinarán ese mínimo, en relación a las necesidades que tengan de capital y crédito; serán los acreedores sociales los que, tomando en cuenta la medida del capital social, decidan el otorgamiento de créditos, su monto y garantías.

En lo relativo al capital variable se propone un régimen más flexible y que recoge, a la vez, las prácticas en vigor. Se reconoce la variabilidad del capital social como natural en todas las sociedades; salvo que lo contrario se disponga en los estatutos. Variabilidad que se podrá ejercer con partes sociales o acciones de tesorería; o emitiendo nuevas cuando resulte apropiado para la sociedad.

Desaparecen las normas relativas a la constitución sucesiva y en cuanto a publicidad se propone una organización congruente del Registro Público de Comercio. Se establece la necesidad de conservar un expediente, que puede ser microfilmado o conservado por otros medios electrónicos y que permita no sólo el análisis de los asientos, sino también el de los documentos que les dieron causa.

Se reducen los casos en que es necesario hacer avisos públicos, ordenando que éstos y las convocatorias a los socios se les hagan en su domicilio cuando éste sea conocido para la sociedad a través del libro de registro de socios. Con ello, también, se reducen los costos de publicidad. La libertad contractual permitirá estipular en los estatutos la publicidad adicional que los socios estimen necesaria. Las sociedades abiertas permanecen sujetas a sus regímenes especiales de publicidad.

En materia de convenios de los socios, se reconoce de forma amplia el principio de la autonomía de la voluntad y la validez de los pactos de preferencia, limitación a la circulación, sindicación del voto y otros. Se establece la regla general de su validez; pero sujeta a tres limitaciones: nulidad cuando estén prohibidos por la ley; que consten en los estatutos para

que causen perjuicio a terceros; y validez de sus efectos cuando sean celebrados en violación de los convenios entre los socios. Esto último sólo permitirá a los socios afectados reclamar la responsabilidad por incumplimiento o las penas convencionales estipuladas para el caso.

En lo relativo a responsabilidad de los socios se prevé que los socios serán responsables sólo por el pago de sus aportaciones, dando carta de regla general al principio de la limitación de la responsabilidad de los socios. Sin embargo, en supuestos expresos de ilicitud se extiende la responsabilidad de los socios a todas las deudas de la sociedad. Se prevé, de modo expreso, la acción de responsabilidad en contra de los socios.

En lo tocante a los socios industriales se acepta la figura, aclarando que dichos servicios no podrán computarse como aportaciones al capital social. Igualmente; se prevé la posibilidad de estipular en los estatutos aportaciones suplementarias y prestaciones accesorias, posibilidad que hoy en día sólo puede darse en la sociedad de responsabilidad limitada.

De modo expreso se establece el principio de la capacidad plena de las sociedades, para evitar a los terceros que contratan con la sociedad, la inseguridad jurídica que resulta de la aplicación de la doctrina de la capacidad limitada a la realización de los actos tendientes a cumplir con la finalidad social. Lo anterior no sin proteger a la sociedad, al establecerse la nulidad de los actos cuando se pruebe que el tercero sabía que quien representaba a la sociedad actuaba en exceso de su finalidad.

Respecto a los actos previos a la constitución se reconoce la validez de esos actos, permitiendo a la sociedad ratificarlos; mientras esto no suceda los fundadores que los realicen tendrán responsabilidad solidaria; a no ser que la eficacia de tales actos hubiese quedado condicionada a la inscripción y, en su caso, posterior asunción de los mismos por parte de la sociedad.

Por lo que toca a la nulidad de sociedades, se crea una sección en la que se sigue la teoría de las nulidades consagrada en el Código Civil del Distrito Federal, aplicable a toda la República en materia federal. La nulidad, en todo caso, no podrá perjudicar los derechos de los terceros

que contrataron con la sociedad. En beneficio de la continuación de la vida social y de la seguridad jurídica, se establecen breves términos de prescripción; salvo en los casos de violación a las disposiciones de orden público y de las normas prohibitivas, en los cuales la nulidad no puede desaparecer por convalidación ni prescripción.

En cuanto a los derechos que otorgan las partes sociales o las acciones, se establece con gran amplitud la posibilidad de crearlas de diferentes clases, dando variados derechos y privilegios, incluida la posibilidad de emisión de partes sociales o acciones sin derecho de voto.

Se mantiene el derecho de suscripción preferente como regla general y se permite excluirlo en casos de excepción. Además para adecuar el patrimonio social a la dinámica financiera, se admite que la sociedad pueda temporalmente adquirir sus propias acciones; con la obligación de volverlas a enajenar o de reducir su capital social dentro de un plazo determinado. Mientras tanto, se suspende el ejercicio de los derechos corporativos derivados de esas acciones.

En materia de administración se establece el sistema de agrupación en la asamblea como derecho a ejercitarse por las minorías para que cuenten con una representación proporcional equivalente al número de miembros del consejo de administración electo por la mayoría. Se reconoce la validez legal de la práctica de formar comisiones ejecutivas dentro del seno del consejo de administración. Se regula con mayor detalle la responsabilidad de los funcionarios de la administración y la acción correspondiente en su contra; así como la impugnación de la validez de los acuerdos del órgano administrativo.

Se prevé que el órgano de vigilancia será optativo y en materia de asamblea se propone una reglamentación más ordenada de la celebración de las asambleas de socios, recogiendo, a la vez, las prácticas que comúnmente se observan; tales como las relativas a la designación de funcionarios, levantamiento y firma de las actas, derecho de información y participación de fedatario público en la reunión.

Se actualiza la reglamentación de las figuras de transformación, fusión y escisión, dando a la transformación un régimen propio y diferente del de la fusión. Se reconoce la validez de la transformación de las sociedades mercantiles en civiles y viceversa; con lo que se facilita la transición negocial del régimen societario en aras al principio de la libertad contractual y de la libertad de comercio; ya que no hay principios esenciales que se violen al recurrir a tales transformaciones. La regulación de la fusión y de la escisión se propone más completa y ágil, con mejores garantías para los socios y acreedores sociales.

En lo relativo a disolución y liquidación se completa y adecua a la nueva tipología de sociedades comprendidas en la iniciativa. Se propone, como causa de disolución, la falta de funcionamiento de los órganos sociales; única solución lógica para resolver el estancamiento de la sociedad cuando los socios han dejado de entenderse. Se reconoce como causa de disolución la realización habitual de actos ilícitos o que la finalidad de la sociedad devenga ilícita, estableciendo normas reguladoras que, sin causar perjuicio a los socios inocentes, impidan que los responsables de la ilicitud eludan sus responsabilidades y obtengan ganancias; pero sin privarlos de la devolución de sus aportaciones, disposición que se contiene en la presente ley y que contradice la disposición constitucional que prohíbe sanciones confiscatorias.

Se regulan específicamente la responsabilidad de los liquidadores; la celebración de asambleas y demás actos durante la etapa de liquidación y se liga el término de guarda de los libros y documentos a la circunstancia de que hayan prescrito las acciones a favor o en contra de la sociedad.

En el tema de la sociedad extranjera se distinguen los requisitos para la obtención de la autorización para ejercer en México, de los requisitos para el mantenimiento de esa autorización.

En lo relativo al contrato de asociación, se les somete a los principios de consensualidad y de libertad contractual. De modo que los socios puedan adaptar el contrato a sus específicas necesidades.

En lo relativo a asociación en participación se propone un sistema de terminación del contrato, que incluso prevé la denuncia en aquellas asociaciones de término indefinido, también se dan reglas sobre la resolución por incumplimiento. Se eliminan las disposiciones, que como supletorias, tiene la ley en vigor y que equiparan a las asociaciones en participación a las sociedades colectivas, lo que es contrario a su propia naturaleza.

En cuanto a la asociación en empresa, se dan normas mínimas que reconocen su existencia y validez: siempre sujeta a que no se violen las disposiciones inderogables de la ley o se cause perjuicio a los derechos de tercero.

En materia de procedimientos, se agrupan todas las disposiciones procesales en un capítulo especial. Se reitera la regla de que el procedimiento convencional es el preferente. Lo que comprende tanto los convenios que someten controversias a la resolución de la autoridad judicial, pero conforme a reglas de procedimiento convenidas por las partes, como las cláusulas de sometimiento al arbitraje comercial.

Se dispone una norma general que remite como supletoria a la legislación procesal del foro; de modo que jueces y litigantes no tendrán que manejar varios ordenamientos procesales, que sin ninguna justificación lógica resultan diferentes entre sí. Como regla general cuando una controversia se ventile ante un juez del orden común, ésta se seguirá conforme a la legislación procesal local y cuando el negocio se someta a un juez federal, se aplicará al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Se regula un procedimiento especial para las acciones ejercitadas en contra de socios morosos en el pago de sus dividendos pasivos, en contra de la sociedad para que proceda a la venta de acciones cuando detenta acciones propias y no ha reducido el capital o las haya vendido dentro de los plazos legales, para las convocatorias y para la declaración de liquidación de la sociedad.

Se da un mínimo de disposiciones necesarias relativas a las acciones de nulidad de las asambleas, sus acuerdos y los del consejo de administración dejando el ejercicio de las acciones correspondientes a la vía ordinaria que corresponda; pero permitiendo, previa garantía, la posibilidad de obtener la suspensión de la ejecución de esos acuerdos y, previa contragarantía, la de ejecutarlos cuando se haya otorgado la suspensión.

Se adiciona un capítulo que relativo a la prescripción, en el que se reducen considerablemente los términos en aras al principio, varias veces arriba enunciado, de la seguridad jurídica y definitividad de las operaciones empresariales.

D. Nueva Ley del Instituto Nacional Pro Personas con Discapacidad

La iniciativa⁹⁴ fue presentada el 20 de abril de 1994 con el objetivo de crear un Instituto Pro Personas con Discapacidad como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México.

Las funciones del Instituto serían:

- ✓ Participar en la política general de desarrollo social mediante la coordinación, estudio, promoción, asesoría y planificación de acciones que permitan el desarrollo integral, así como la preeminencia de la dignidad de la persona con discapacidad y de su familia.
- ✓ Elaborar el Plan Nacional para el Desarrollo de Personas con Discapacidad
- ✓ Promover adecuaciones de las bases legales y competencias necesarias, para la adopción de medidas orientadas a las prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades, para las personas con discapacidad.
- ✓ Impulsar el estudio e investigación de avances científicos y tecnológicos.

⁹⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbe.org.mx/iniciativas/ley-del-instituto-nacional-pro-personas-con-discapacidad-tiene-por-objeto-participar-en-la-politica-general-de-desarrollo-social-mediante-la-coordinacion-estudio-promocion-asesoria-y-planificacion-de-a>

- ✓ Promover la prestación eficaz y oportuna de los servicios de prevención, rehabilitación y asistencia social, a quienes son objeto de alguna discapacidad, así como a sus familiares.
- ✓ Colaborar con instituciones nacionales e internacionales para la aplicación coordinada de políticas y medidas, encaminadas a garantizar igualdad de derechos y de oportunidades a las personas con discapacidad.
- ✓ Implementar campañas de concientización dirigidas a las autoridades y a la sociedad en general, a fin de integrar a las personas con discapacidad, a la vida social y productiva del país.
- ✓ Fomentar la creación y capacitación de organismos no gubernamentales
- ✓ Establecer vínculos de intercambio de información técnica y científica.
- ✓ Informar a la población en general, la existencia, adecuación actualización de las leyes y reglamentos, que involucren a la comunidad de personas con discapacidad.
- ✓ Proporcionar asesoría técnica, sicológica y de orientación, que soliciten las personas con discapacidad, sus familiares o los interesados en la materia.
- ✓ Analizar la problemática general a la que se enfrentan las personas con discapacidad en su entorno familiar.
- ✓ Formular y ejecutar programas de enseñanza y especialización a nivel profesional, así como cursos de capacitación para técnicos y auxiliares en el campo de las discapacidades.
- ✓ Establecer convenios de colaboración con los tres niveles de Gobierno, así como organismos públicos y privados.
- ✓ Participar en la estructuración y manejo del Registro Nacional de Personas con Discapacidad.
- ✓ Estudiar y proponer las adecuaciones, tanto de orden práctico como de factibilidad técnica y económica, que garanticen los medios para que las personas con discapacidad logren una vida autosuficiente.
- ✓ Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades de la administración pública.
- ✓ Fomentar la creación de fuentes de empleo.

El Instituto estaría integrado por una Asamblea General, un Consejo Técnico y un Director General, además de un patronato que auxiliaría a la Asamblea General y un Comité de Vigilancia y Seguimiento.

E. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La iniciativa⁹⁵ fue presentada el 28 de junio de 1994 proponía unificar diversas disposiciones dispersas en algunas leyes en lo que se refiere a principios fundamentales que constituyen la forma como se expresa la voluntad del estado, en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares. Para presentar los aspectos más significativos se recurrió a lo presentado en la exposición de motivos.

La iniciativa no sólo se concreta a establecer el procedimiento administrativo para la producción del acto administrativo final, sino también, contiene principios rectores de la actuación administrativa. La Ley sería aplicable a toda la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación al Banco de México, Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, a las empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas, al igual que a las materias: fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica.

Los principios que se establecen son: de competencia, de imparcialidad, *in dubio pro actione*, de oficiosidad, del silencio administrativo, de exigencia de legitimación, de acceso al expediente administrativo, de gratuidad del procedimiento administrativo, de fijación de términos y notificaciones.

⁹⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-federal-de-procedimiento-administrativo-establece-que-se-unifique-lo-que-se-encuentre-disperso-en-algunas-leyes-en-lo-que-se-refiere-a-principios-fundamentales-que-constituye-la-forma-como-se-expresa>

Como requisitos del acto administrativo y su invalidez se exige que el acto deba satisfacer los elementos relativos a la existencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo. La ausencia o irregularidad de alguno de tales elementos de existencia del acto administrativo trae aparejada su invalidez. Los actos administrativos se clasifican, en generales e individuales, según sus destinatarios sean sujetos indeterminados o individualizados, respectivamente.

Como recurso administrativo se prevé el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Se admite que contra los actos administrativos de carácter general pueda interponerse el referido recurso, limitándolo únicamente en aquellos casos en que tales actos sean autoaplicativos. Se señalan con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.

G. Nueva Ley General de la Cultura Física y el Deporte

La iniciativa⁹⁶ fue presentada el 14 de julio de 1994 y tenía como objetivo fomentar la cultura física y el deporte como elementos fundamentales en el desarrollo integral del ser humano.

Los objetivos de la ley eran:

- ✓ Fomentar la cultura física y el deporte como elementos fundamentales en el desarrollo integral del ser humano.

⁹⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-general-de-la-cultura-fisica-y-el-deporte-propone-fomentar-la-cultura-fisica-y-el-deporte-como-elementos-fundamentales-en-el-desarrollo-integral-del-ser-humano>

- ✓ Regular la actividad físico deportiva en el país, mediante el establecimiento de las bases para la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios, así como para lograr la participación social en la misma.
- ✓ Determinar criterios para asegurar: la uniformidad y congruencia entre los programas del deporte en general, la enseñanza de la educación física, así como la asignación de los recursos para dichos fines.
- ✓ Definir los principios que garanticen a la población el acceso a la enseñanza de la educación física y la práctica del deporte.

En la iniciativa se definían, entre otros términos: educación física, cultura física, deporte asociado, deporte escolar básico, deporte popular, deporte estudiantil, deporte de rendimiento, deporte de alto nivel de rendimiento, desarrollo integral del individuo y discapacidad.

Se establecía que todos los habitantes del país tendrían las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. En el marco del proceso educativo nacional debería asegurarse la enseñanza de la educación física y la práctica del deporte.

Se establecía la obligación del Estado de prestar servicios de educación física a efecto de favorecer el desarrollo integral del educando.

Se preveía la concurrencia y coordinación de las autoridades de la Federación, los estados y los municipios en el ámbito de sus competencias, de acuerdo a la distribución de la función social educativa prevista en la Ley General de educación.

Se establecía la elaboración de un programa nacional a cargo de la Secretaría de Educación Pública que asegurara la uniformidad y congruencia de las acciones e instituciones que participan en el fomento de la actividad físico deportiva, para cuya elaboración se establecía la participación de las entidades federativas y los municipios, así como la participación social, formulándose con apego a las siguientes prioridades: la educación física, el deporte popular,

recursos humanos, discapacitados y de la tercera edad, deporte federado, y deporte de alto nivel de rendimiento.

El programa nacional debería contener:

- ✓ Un programa general de educación física;
- ✓ Un programa general del deporte popular;
- ✓ Un programa general para discapacitados y de la tercera edad;
- ✓ La integración de una comisión del deporte de rendimiento;
- ✓ La creación de centros regionales de rendimiento deportivo;
- ✓ Un programa de atención a prospectos con talento deportivo y
- ✓ Las bases para la coordinación con los organismos civiles encargados del deporte asociado.

Se establecía que la Secretaría de Educación Pública tendría a su cargo los programas: general de educación física, de deporte popular, y para discapacitados, con objeto de articular sus acciones a fin de que incidan en la educación, formación, salud, integración y desarrollo de la sociedad. Además, la Secretaría, en el ámbito de sus facultades, designaría los órganos respectivos, encargados de dichos programas, y destinará los recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines.

Se establecían disposiciones sobre la participación de la sociedad, en el impulso y fomento de la educación física, la cual se haría a través de los consejos de participación social en la educación, en todos sus niveles, conforme a lo previsto en la Ley General de Educación.

Por último se establecían las infracciones y sanciones para autoridades y organismos deportivos.

16. LVI Legislatura (1994-1997)

A. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal

La iniciativa⁹⁷ que se presentó el 29 de noviembre de 1994 tenía como objetivo fortalecer las haciendas locales, su autonomía y el incremento de sus recursos. En la iniciativa se establecía que el fondo general de participaciones se constituirá con el 40% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. El 20% del mismo en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate y el 80% en los términos del artículo 3o. de la Ley. Al artículo 3o se adicionaba lo siguiente: "Los impuestos asignables a que se refiere este artículo será la recaudación de los impuestos federales sobre la renta, al valor agregado, al activo, especial sobre producción y servicios, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos".

Se establecía además una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 1% de la recaudación federal participable de cada ejercicio, que se distribuiría en anticipos y ajustes y se utilizaría para apoyar a aquellas entidades cuya participación en los fondos general y de fomento municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año.

⁹⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reformas-a-la-ley-de-coordinacion-fiscal-busca-el-fortalecimiento-de-las-haciendas-locales-su-autonomia-y-el-incremento-de-sus-recursos-lo-que-debera-reflejarse-tambien-en-indudables-beneficios-para-el>

B. Reforma a los artículos 35, 71, 72, 89 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adición de un Título Sexto al Libro Segundo y, un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La iniciativa⁹⁸ se presentó el 1 de abril de 1996 y su objetivo era favorecer el desarrollo de una auténtica democracia participativa que complemente los esfuerzos de instaurar un régimen democrático en un estado nacional y de derecho. Para tal efecto se proponían adicionar al artículo 35 como derecho de la ciudadanía el participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum, asociarse en forma libre, individual y pacífica, para tomar parte en los asuntos políticos del país e Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión siempre que el número de ciudadanos representara cuando menos el uno por ciento de la lista nominal de electores.

Se preveía que las leyes expedidas por el Congreso, excepto las de carácter tributario, y las reformas o adiciones aprobadas por el Congreso serían sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, siempre que dentro de los setenta días naturales posteriores a la fecha de su publicación así lo solicite, ante la autoridad electoral, cuando menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados.

Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite voto favorable; en caso contrario serán derogadas y no podrían ser objetos de nueva iniciativa antes de dos años.

Las reformas o adiciones sujetas a referéndum quedarán ratificadas si más de cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite opinión favorable. En caso contrario, serán derogados y no podrán ser objetos de nueva iniciativa antes de tres años.

⁹⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-articulo-35-71-72-89-y-135-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-adiciona-un-titulo-sexto-al-libro-segundo-y-un-libro-noveno-al-codigo-federal-de-instituciones-y-proced/>

Con respecto a las adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de regular a detalla el plebiscito y el referéndum, se contemplaba la figura de agrupaciones políticas nacionales en los siguientes términos:

- ✓ Los ciudadanos podrían agruparse en asociaciones políticas, con el objeto de participar en la vida pública para discutir ideas, difundir ideologías y desarrollar una opinión política mejor informada.
- ✓ Las asociaciones políticas nacionales registradas tendrían personalidad jurídica y gozarán como prerrogativa de la exención fiscal para la realización de sus actividades. Las asociaciones políticas nacionales serían susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos.
- ✓ Toda asociación política nacional, conservando su personalidad jurídica sólo podría participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido político.

Para obtener el registro como asociación política nacional, deberá acreditarse ante el Instituto los siguientes requisitos:

- ✓ Contar con un mínimo de 10,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas;
- ✓ Haber efectuados actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro y demostrar que, como sustentantes de una ideología definida, constituyen centros de difusión de la misma, y
- ✓ Disponer de documentos en donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna, así como una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido.

C. Reforma los artículos 26, 59, 61, 66, 69, 70, 73, 74, 75, 77, 89, 93, y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La iniciativa⁹⁹ fue presentada el 2 de abril de 1996. Se trata de una reforma política de gran calado, de la que retomaremos los aspectos destacados en la exposición de motivos.

Se propone la reelección de legisladores con un límite máximo de hasta tres períodos consecutivos más para los diputados y uno más para los senadores.

Se reforma el segundo párrafo del artículo 61 Constitucional, para adecuar la terminología de la Carta Magna a la técnica jurídica y a la moderna Teoría del Estado, designando correctamente a la protección procesal de que gozan los legisladores, cambiando la palabra “fkuero” por la de “inmunidad constitucional”, que no significa impunidad ni privilegios de clase, sino la protección a la investidura de legislador mediante la necesaria declaración de procedencia para sujetar a proceso judicial a algún miembro de las Cámaras.

Se reforma el artículo 66 para que los períodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión tengan una mayor duración: se propone mantener el primer período tal y como está y prolongar el segundo hasta el 31 de mayo, incrementándose en un mes el segundo período ordinario, para un total de seis meses al año de sesiones ordinarias del Congreso.

Se reforma el artículo 69 para que el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país incluya los avances de los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, que debe rendir por escrito el titular del Ejecutivo, y que sea remitido al Congreso de la Unión a la apertura del primer período ordinario de sesiones de cada año, sin que ello implique la presencia física del Presidente de la República en la sede del Poder Legislativo. Las cámaras del Congreso, deberán destinar las sesiones subsecuentes a la de apertura, al

⁹⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-articulos-26-59-61-66-69-70-73-74-75-77-89-93-y-97-tiene-por-objeto-fortalecer-y-dignificar-los-trabajos-del-poder-legislativo-con-cambios-de-fondo-encaminados-a-democratizar-al-estado-mex>

análisis del informe remitido, con la presencia y participación de los secretarios de despacho que correspondan y, en su caso, del Procurador General de la República.

Se propone, asimismo, un mecanismo para que en cualquier momento en que el Ejecutivo Federal considere necesario tratar ante el Congreso o una de sus cámaras asuntos de interés nacional, que a su juicio deba conocer el Poder Legislativo.

La no-obligatoriedad de la presencia del titular del Ejecutivo a la sesión de apertura del primer período de sesiones del Congreso cada año, deja al Presidente de la República en libertad de solicitar, si así lo considera, él poder asistir a esa sesión o bien optar por otras vías para expresar un mensaje a la Nación en ocasión de la entrega del informe referido.

Se reforma el artículo 70 para garantizar desde el marco constitucional la integración plural de las comisiones legislativas y de los órganos de gobierno de cada una de las Cámaras.

Se propone adicionar con un último párrafo al artículo 72 a fin de que si el titular del Ejecutivo en un término de 15 días naturales después de vencido el plazo de que dispone para hacerle observaciones, no ordena la publicación de una ley o decreto, el Presidente de la Cámara revisora lo mandare hacer.

La iniciativa propone modificar la fracción VIII del artículo 73 a fin de ser más precisos en la intervención que el Congreso tiene en la aprobación de los empréstitos que contrate el Ejecutivo Federal a nombre de la Nación, de ahí que se proponga que el Congreso no sólo se limite a dar las bases para la celebración de dichos empréstitos, sino que éstos sean, en su caso, aprobados en forma específica, a fin de lograr un cumplimiento cabal de la responsabilidad que el Poder Legislativo tiene en esta materia.

En el mismo artículo 73, se propone modificar la fracción XXIV a fin de incorporar el requisito de mayoría calificada para la aprobación de dos ordenamientos legales trascendentales para la vida del Poder Legislativo como son su Ley Orgánica y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Se proponen reformas a los artículos 74 y 75 de la Carta Magna. Por lo que hace al artículo 74, se propone que el Ejecutivo Federal deba hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos, la iniciativa de Ley de Ingresos, así como los criterios generales de política económica, a más tardar el 15 de octubre, con el fin de darle más tiempo al Poder Legislativo para el análisis de dichas iniciativas con lo que se fortalecen sus atribuciones en materia presupuestaria y económica. Se exceptúa de lo anterior, cuando se dé el cambio de titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso, éste tendrá hasta el 10 de diciembre para hacer llegar el llamado paquete económico, y en este caso, se conserva la ampliación ya prevista del primer período ordinario de sesiones hasta el 31 de diciembre.

Se propone que “en el caso de que al inicio del ejercicio fiscal no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, o ambos, continuarán rigiendo la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el último ejercicio.”

Dentro de la misma fracción IV del artículo 74, se propone un último párrafo conforme al cual el Ejecutivo Federal deberá remitir la cuenta pública federal a la Cámara dentro de los tres primeros meses de concluido el ejercicio presupuestal correspondiente, a fin de iniciar el proceso de revisión de la misma con mayor puntualidad.

Se propone reformar el artículo 75, para referirse íntegramente al proceso de fiscalización y control de la gestión gubernamental. Primeramente, se reafirma la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, el órgano técnico de la Cámara de Diputados al que corresponde llevar a cabo el proceso de fiscalización del ingreso, gasto, manejo y aplicación de los fondos y recursos de los tres poderes de la Unión, así como el de todos aquellos entes, cualquiera que sea su denominación, que ejerzan gasto público federal.

Asimismo, se propone que la Contaduría Mayor de Hacienda tenga la facultad de llevar a cabo las investigaciones necesarias para detectar la comisión de actos irregulares o ilícitos en el ejercicio del gasto público federal, cuantificar los daños y perjuicios que afecten al erario público federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, proceder al fincamiento de las responsabilidades administrativas que procedan, así como las indemnizaciones y

sanciones pecuniarias que correspondan y en su caso proceder a presentar las denuncias penales que procedan, de las cuáles llevará puntual seguimiento. La actuación de la Contaduría será evaluada por una comisión legislativa, la que será enlace entre aquella y la Cámara de Diputados.

Se prevé que, será la legislación reglamentaria la que señale los requisitos para ser titular de la Contaduría Mayor de Hacienda y por lo que hace a la integración del personal de la Contaduría Mayor, se deberá garantizar eficiencia, profesionalismo y honradez en el ejercicio de la función.

Se propone la reforma de la fracción I del artículo 77, a fin de que las cámaras del Congreso tengan la facultad de formular su respectivo proyecto de presupuesto de egresos, que turnarán al Ejecutivo Federal, sin que éste pueda modificarlo, sólo para el efecto de su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, manteniendo con esto el principio de unidad presupuestaria.

Respecto al artículo 89, en su fracción XI, se propone una modificación para armonizar los diversos textos contenidos en la Carta Magna referidos a la convocatoria a períodos extraordinarios de sesiones, de una o de ambas cámaras y dejar así establecido que el órgano que realmente tiene dicha facultad, desde la reforma de 1923, es la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En relación al artículo 93, con el propósito de lograr una mayor apertura, democratización y fortalecimiento del Poder Legislativo, se propone la reforma al tercer párrafo del mismo, a efecto de que las comisiones que en el mismo se mencionan, tengan mayores facultades para investigar el funcionamiento de los órganos de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

Asimismo, se propone reducir el porcentaje requerido en la Cámara de Senadores para integrar las comisiones investigadoras y que estas puedan conformarse a petición de la tercera parte de sus miembros.

En el artículo 97 se propone el derecho de las minorías representativas en el Congreso, a efecto de que puedan solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que averigüe sobre hechos que presumiblemente constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

D. Decreto que crea el Fideicomiso de Apoyo a Deudores

Con la iniciativa¹⁰⁰ presentada el 25 de abril de 1996 se propone contar con un instrumento que jurídica y económicamente, permita resolver el grave problema por el que atraviesan un gran número de particulares y empresas propiciando, además, del saneamiento del sistema financiero.

Con la iniciativa se constituye el Fideicomiso de Apoyo a Deudores, con objeto de otorgar a los deudores de la banca, una condonación de intereses y capital, equivalentes al 30% del total de la cartera bancaria vigente.

El Fideicomiso estaría conformado por: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Bancos que integran el sistema financiero mexicano en calidad de Fideicomitentes; el Banco de México; y los deudores de la banca, representados por el H. Congreso de la Unión.

Se prevé la creación de un Comité técnico encargado de la vigilancia de la administración del fideicomiso, el patrimonio del Fideicomiso estaría constituido por Bonos de garantía emitidos por los Fideicomitentes en la forma siguiente:

- ✓ El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará una emisión de Bonos a favor del Fideicomiso, respaldos en el valor de los activos de las paraestatales que designe, o en cualesquiera otro activo, por un valor equivalente al 70% del patrimonio de la Fiduciaria.

¹⁰⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-de-decreto-que-crea-el-fideicomiso-de-apoyo-a-deudores-fad-considera-indispensable-contar-con-un-instrumento-que-juridica-y-economicamente-permita-resolver-el-grave-problema-por-el-que-atrav-46605c50-f456-4718-916d-fb549d6b7be3>

- ✓ Los Bancos realizarán una emisión proporcional de Bonos, sustentados en las reservas legales u otros activos que designen, por un valor equivalente al 30% del patrimonio de la Fiduciaria.
- ✓ Los Bonos se ofrecen como garantía suficiente, para cubrir el 30% de la cartera total del sistema bancario, con un plazo de vencimiento de veinte años.

El Fiduciario, con el respaldo de los Bonos recibidos de los Fideicomitentes, emitirá los Bonos denominados con las siglas FAD, con objeto de entregarlos proporcionalmente a los Bancos acreedores, a cambio del 30% de la cartera total en posesión de cada uno de ellos. Los Bonos FAD podrán ser colocados por los Bancos en el mercado financiero nacional e internacional. Los Bonos emitidos por los Fideicomitentes así como por el Fideicomiso, pagarán un interés que será determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.,

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en acuerdo con los Bancos que conforman el sistema financiero mexicano establecería una tregua judicial en favor de los deudores bancarios, prorrogable hasta el día último del mes de octubre de mil novecientos noventa y seis. Los beneficios del Fideicomiso, sin distinción alguna, cubren la quita de todo tipo de créditos otorgados por instituciones bancarias, incluidos los que actualmente se encuentran en diversos esquemas de reestructuración.

Realizada la condonación se conservarán en sus términos la naturaleza de los contratos y convenios celebrados entre los bancos y sus deudores, prevaleciendo para todos los casos las condiciones libremente pactadas o las que en el futuro acuerden las partes entre sí.

Vencido el plazo de la tregua judicial se preserva para las partes, con todas sus consecuencias y sin limitación alguna, el ejercicio de los derechos, acciones y excepciones a que haya lugar.

E. Ley de Asociaciones Agrícolas

La iniciativa¹⁰¹ fue presentada el 26 de abril de 1996 con el objetivo de dar mayor precisión a los lineamientos que deben regir las asociaciones, para que sea la ley y no el reglamento quien siente las bases principales; la intervención eficaz de las mismas, en el proceso de comercialización de los productos agrícolas; la colaboración de éstas con los órganos de gobierno encargados de establecer y operar las políticas agrícolas gubernamentales. Se establece que las asociaciones agrícolas podrán recibir aportaciones económicas por asesoría o prestación de servicios en la actividad agrícola productiva y, condiciones para estimular que sus miembros hagan aportaciones de capital o bienes, mediante la seguridad de recuperarlos en caso de la disolución de la asociación. Esta Ley abrogaría la Ley Sobre Cámara Agrícola publica en el diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1932.

Entre los principales aspectos de la Ley destacadas en la exposición de motivos están:

Como objetivos de las asociaciones agrícolas se establecen promover acciones para la obtención y adoptar de la tecnología más adecuada, por medio de la cual se pueda incrementar la rentabilidad de los cultivos. Se propone que las asociaciones de productores realicen acciones para mejorar la competitividad de la agricultura y reducir los costos de producción, por medio de la obtención masiva de insumos y servicios, así como la gestión del mejoramiento de comunicaciones y la reducción de cuotas de agua y cuotas regionales de energía eléctrica.

Se incluye como finalidad de las asociaciones, la intervención eficaz en el proceso de comercialización de los productos agrícolas, con el objetivo de que éstos tengan un mejor precio en el mercado. Se propone que las organizaciones de agricultores colaboren eficazmente con los órganos de gobierno encargados de establecer y operar las políticas agrícolas gubernamentales.

¹⁰¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-asociaciones-agricolas-propone-una-estructura-distinta-para-dar-mayor-precision-a-los-lineamientos-que-deben-regir-las-asociaciones-para-que-sea-la-ley-y-no-el-reglamento-quien-siente-las-bases->

Con la finalidad de que las organizaciones respondan fundamentalmente a los intereses de sus agremiados, la iniciativa establece que las asociaciones agrícolas deberán gozar de total autonomía en su funcionamiento ante el gobierno.

La iniciativa propone diversas medidas con el objetivo de apoyar el fortalecimiento económico de las asociaciones y así éstas puedan ser en realidad, un instrumento eficaz, transformador de la actividad agrícola de los agremiados. Con este fin se establece que las asociaciones agrícolas podrán recibir aportaciones económicas por asesoría o prestación de servicios en la actividad agrícola productiva, que mejoren o promuevan la producción agrícola.

Con la finalidad de facilitar el mejoramiento económico e infraestructura de las asociaciones agrícolas, la iniciativa de ley establece condiciones para estimular que los miembros hagan aportaciones de capital o bienes a su asociación, mediante la seguridad de recuperar los bienes donados en caso de disolverse la asociación, si así lo establecen los estatutos de la misma.

F. Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos y reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta

La iniciativa¹⁰² fue presentada el 11 de septiembre de 1996 y propone una institución en la que estén representados los particulares y las instancias públicas, para la toma de decisiones conjuntas, corrigiendo el marco tributario para simplificar la donación de alimentos, con el fin de promover nuevos centros de acopio y distribución. A continuación se presentan algunos de los principales aspectos de la iniciativa extraídos de la exposición de motivos.

Se crea el Consejo Regulador de Instituciones de Asistencia como el órgano máximo en la donación de alimentos, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, se señalan cada una de sus atribuciones para ser un instrumento de vinculación entre los donadores, donatarios y beneficiarios; asimismo, administrará un centro de información que servirá como ente regulador de la actividad de los particulares y el Estado.

El Consejo estaría integrado por representantes gubernamentales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Desarrollo Social; y por el sector privado: representantes de la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, la Cámara Nacional de Transportistas, la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas, Confederación Nacional de Comerciantes de Centrales de Abastos, Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, Confederación Nacional de Cámaras Industriales; y por el sector social, representado por el Fondo para la Asistencia Promoción y Desarrollo de Instituciones de Asistencia Privada y el Centro Mexicano para la Filantropía.

Se pretende que el funcionamiento sea de manera colegiada y su titular represente a una institución privada elegida y aprobada por el propio Consejo. Este representante contará con tres requisitos fundamentales: haberse destacado en cuestiones altruistas; no tener conflicto

¹⁰² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-federal-de-donacion-altruista-de-alimentos-y-de-reformas-a-la-ley-del-impuesto-sobre-la-renta-propone-un-esquema-juridico-que-contiene-innovaciones-para-la-creacion-de-una-institucion-en-la-que-est>

de intereses con las instituciones que se relacionan con la materia; y no pertenecer a partido político alguno.

Todos los integrantes del Consejo serán designados por periodos renovables de cinco años y, en caso de ser funcionario público, hasta la culminación de su responsabilidad o cinco años, lo que ocurra primero.

Se establece la formación de un fideicomiso en donde actuarán, como fiduciario el Banco de México y, como fideicomitentes la SHCP y la SEDESOL; y como fideicomisarios las comisiones altruistas y los beneficiarios.

Los Subsecretarios de las dependencias gubernamentales participarán en la evaluación y análisis de las políticas fiscales, sanitarias y de asistencia social, que se deberán realizar en una junta ordinaria anual.

Se establece la forma en la que las instituciones serán inspeccionadas por el Consejo, la SHCP, y la Secretaría de Salud, de tal forma que se realicen primero recomendaciones que deberán acatar las instituciones y de esta forma no se frene la labor altruista de la que día a día dependen muchos mexicanos.

Se establecen las bases y los requisitos que deberán cubrir las instituciones altruistas de alimentos con el Consejo, para que éste pueda llevar un estricto control de aquéllas: las instituciones deberán llenar una solicitud ante el Consejo, que las autorizará para recibir donativos en dinero, especie o servicio, así como para el manejo higiénico de alimentos. Adicionalmente, las instituciones deberán contar con un patronato, además de un acta constitutiva debidamente registrada, que establezca los objetivos que persigue, su forma de planeación, organización, dirección y control; contar con un equipo e infraestructura mínima indispensable, para poder iniciar operaciones razonablemente; deberán presentar ante el Consejo su plan de operación, así como su presupuesto y contarán con equipo computacional para entrelazarse con la Red de información que administrará el Consejo.

Se establece que el donatario podrá recibir donativos en dinero, especie o servicio, que podrá cobrar una cuota de recuperación por los alimentos que distribuye, no mayor del 10% de su costo, y los excedentes que generen sus operaciones pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso. Los beneficiarios podrán ser personas físicas o morales. Por último, la inspección de las instituciones será responsabilidad del Consejo, apoyada por la SHCP y la Secretaría de Salud.

Se prohíbe el manejo lucrativo de las donaciones por parte de las instituciones, se establece que el procedimiento arbitral para la aplicación de sanciones será el que determine la Comisión, de conformidad con la parte afectada y se prevé que se sancionará a quienes tiren o destruyan cantidades industriales o comerciales de alimentos susceptibles del consumo humano. También se sancionará el desvió de fondos excedentes de las operaciones en las instituciones, ya sea por parte de personal y funcionarios de las mismas, como la distribución en gran escala de alimentos descompuestos que causen enfermedades que pongan en peligro la vida de los beneficiarios.

G. Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones

La iniciativa¹⁰³ se presentó el 10 de octubre de 1996, con ella se contemplan las atribuciones y la integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano administrativo descentrado, con competencia funcional propia, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa. Entre ellos:

Las atribuciones de la Comisión serían:

- ✓ Expedir disposiciones administrativas; elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales; y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones;

¹⁰³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/reformas-a-la-ley-federal-de-telecomunicaciones-pretende-que-la-comision-federal-de-telecomunicaciones-al-ser-creada-por-la-ley-pueda-operar-con-mayor-autonomia-cuando-algunos-de-los-comisionados-sean--cb53f028-6cf4-4ac2-a058-221fc81ca698>

- ✓ Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones; así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias;
- ✓ Promover el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector;
- ✓ Opinar y resolver respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación;
- ✓ Someter a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el programa sobre bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para usos determinados;
- ✓ Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias, y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales;
- ✓ Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como para otorgar la certificación;
- ✓ Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias,
- ✓ Llevar el registro de telecomunicaciones;
- ✓ Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones;
- ✓ Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones;
- ✓ Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones;
- ✓ Vigilar la debida observancia de lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación;
- ✓ Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia;
- ✓ Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativa.

La Comisión estaría integrada por siete comisionados, tres de ellos designados por el titular del Ejecutivo Federal, incluido su Presidente, a propuesta del Secretario de Comunicaciones y Transportes; dos designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y dos designados por la organización que represente a los prestadores de servicios relacionados con el ramo de las telecomunicaciones. Los comisionados deliberarán en forma colegiada, y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad. La Comisión contaría con las unidades administrativas necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, y con el personal requerido para el despacho eficaz de sus asuntos, de acuerdo con su presupuesto autorizado.

H. Ley del Servicio Civil de Carrera

La iniciativa¹⁰⁴ presentada el 17 de octubre de 1996 proponía que desde el inicio del servicio público las plazas sean ocupadas por el personal que reúna los requisitos mínimos para cumplir de forma plena los requerimientos que la naturaleza de los cargos demanda de sus titulares

En la iniciativa se establecía que la administración pública federal estaría compuesta por funcionarios públicos designados y por personal de servicio civil de carrera. Los designados tendrían nombramiento por el tiempo que durara el cargo del titular de la Secretaría o departamento respectivo. El personal del servicio civil de carrera estaría integrado por empleados y funcionarios hasta el nivel de director general que cumplieran con las condiciones previstas en la nueva Ley

Establecía que las normas del servicio civil de carrera serían obligatorias para todas las personas que contratan y prestan servicios personales en cualquier entidad pública federal, sean sindicalizadas o no.

¹⁰⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-del-servicio-civil-de-carrera-en-el-gobierno-federal-propuesta-para-que-desde-el-inicio-del-servicio-publico-las-plazas-sean-ocupadas-por-el-personal-que-reuna-los-requisitos-minimos-para-cumplir-d-ae0eade2-5852-4e0b-9aea-ca8d17dc918f>

Con respecto al ingreso al servicio civil de carrera se realizaría obligatoriamente por oposición, mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias y que contemplarán al menos los siguientes exámenes: de cultura general orientado al servicio público; de uso y conocimiento de la lengua nacional; de ética y valores y de las aptitudes específicas para el desempeño de la función.

En cada entidad se instituiría una comisión de personal de por lo menos cinco personas con más de cinco años de antigüedad en la entidad administrativa, nombrada por el titular del ramo. Esta comisión se encargaría de seleccionar al personal que prestará sus servicios dentro de las instalaciones de la Secretaría. La comisión de personal daría aviso al secretario del ramo de las vacantes en las distintas categorías, a fin de que convocara a un concurso de ingreso para cubrirlas y designe una subcomisión de ingreso compuesta por tres de los integrantes de la comisión de personal y que se reportará a ésta.

Los requisitos para ingresar al servicio civil de carrera serían:

- ✓ Ser mexicano por nacimiento o por naturalización;
- ✓ Ser menores de 50 años de edad;
- ✓ Tener las aptitudes físicas y mentales, establecidas por la comisión de personal para el puesto al que se aspira y
- ✓ Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno.

Se establece que los ascensos, serán acordados por el secretario del ramo, previa recomendación de la comisión de personal, la que se basará en los resultados de los exámenes realizados para el efecto. Además, se tomarán en cuenta la antigüedad, los méritos obtenidos y/o el expediente del funcionario en cuestión.

Se establecía que si un empleado o funcionario no se hubiere presentado a ningún examen para ser ascendido en el transcurso de 10 años o no hubiere aprobado los exámenes de ascenso en tres ocasiones, la comisión de personal presentará el caso al secretario del ramo quien acordará una de las siguientes determinaciones: convocar al funcionario de que se trate al

siguiente concurso de ascenso separar al funcionario del servicio civil de carrera en los términos aplicables de la Ley Federal del Trabajo.

Se establecían como sanciones las, además de las previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos., las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación para poder reingresar al servicio público a desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporales en el mismo.

La aplicación de sanciones se daría en los siguientes casos:

- ✓ Abandonar el empleo;
- ✓ Violar las obligaciones establecidas para los miembros del servicio público;
- ✓ Actuar con deslealtad al país o a sus instituciones;
- ✓ Estar sujeto a proceso por delito intencional;
- ✓ Incurrir en morosidad, descuido manifiesto o ineptitud comprobada en el desempeño de sus obligaciones oficiales;
- ✓ Hacer uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, correos, recursos financieros o materiales, así como de las inmunidades o privilegios inherentes al cargo;
- ✓ Expedir documentación contraviniendo deliberadamente las normas aplicables o con fines ilícitos;
- ✓ Desobedecer deliberadamente las instrucciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o del jefe superior siempre y cuando éstas no supongan la comisión de un ilícito.

I. Creación del Instituto de Promoción de Exportación

La iniciativa¹⁰⁵ presentada el 3 de diciembre de 1996 tenía como objetivo que el Instituto administre un de unos 90 millones de dólares para fortalecer el volumen de exportaciones,

¹⁰⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/creacion-del-instituto-de-promocion-de-exportacion-se->

diversificar los destinos de éstas, así como promover que participe un número mayor de exportadores, en especial pequeñas y medianas empresas, dedicando no más del 1% del fondo para solventar sus gastos administrativos para garantizar que el 99% restante sea dedicado efectivamente a la promoción de exportación.

Con la iniciativa se creaba una institución de tipo privado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, denominada Instituto de Promoción de Exportaciones, cuyo objetivo era fomentar y coordinar los esfuerzos tendientes a estimular las transacciones comerciales de los productores nacionales; el Instituto también fungiría como órgano asesor en materia comercial y estaría en capacidad de establecer las agencias o sucursales que considere conveniente en otras ciudades del país o en el extranjero.

El Instituto de Promoción de Exportaciones tendría por objeto fomentar, diversificar y, en general, estimular las exportaciones mexicanas, especialmente aquellas que tengan el carácter de no tradicionales, que están destinadas a nuevos mercados o que provengan de nuevos exportadores nacionales.

El Instituto ejercería las siguientes funciones:

- ✓ Promover políticas sobre el otorgamiento de créditos y garantías para apoyar el comercio exterior del país;
- ✓ Recomendar los riesgos máximos de responsabilidad crediticia por país en operaciones de exportación;
- ✓ Recomendar los riesgos máximos por país de responsabilidad por seguros y garantía de crédito;
- ✓ Apoyar las operaciones de exportación que considere de interés nacional;
- ✓ Fomentar las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior;
- ✓ Crear comités consultivos regionales con la participación de los exportadores organizados;

- ✓ Estudiar en todos sus aspectos los mercados externos;
- ✓ Informar y divulgar todas las oportunidades y características que presenten los mercados externos;
- ✓ Asesorar en todas las materias que estén relacionados con los procedimientos, trámites y regulaciones aplicables a las exportaciones;
- ✓ Formular proposiciones a los sectores públicos y privados;
- ✓ Participar en las negociaciones de tratados comerciales internacionales.

Las funciones promocionales del Instituto serían:

- ✓ Entrenar y utilizar equipos de promotores especializados;
- ✓ Actuar a través de todo el país y en el extranjero, en labores de fomento, divulgación, contacto y asesoría;
- ✓ Evaluar la aplicación y aprovechamiento de los estímulos a las exportaciones sin perjuicio de las atribuciones del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda;
- ✓ Promover la creación y cooperar en el funcionamiento de las organizaciones de exportadores.

Para orientar la política de fijación y control cualitativo de créditos destinados al fomento de las exportaciones, el Instituto podría ejercer las siguientes funciones:

- ✓ Recomendar el otorgamiento de créditos, sea al exportador o a los importadores en el exterior para sus compras en el país;
- ✓ Recomendar a los entes o servicios públicos autorizados el otorgamiento de avales, fianzas o cauciones para otorgar garantías solidarias en las operaciones de exportación;
- ✓ Recomendar la publicación y aplicación de normas para el otorgamiento de seguros de crédito a las exportaciones a través de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros;

- ✓ Informar respecto de la conveniencia de contratar créditos en el país con los bancos de fomento, con las empresas u organismos financieros públicos o privados destinados al fomento de las exportaciones;
- ✓ Informar respecto de la conveniencia de contratar créditos en el exterior, destinados al fomento de las exportaciones;
- ✓ Recomendar, cuando así proceda, la emisión de bonos, en moneda nacional, destinados al fomento de las exportaciones;
- ✓ Servir de intermediario, en la colocación de créditos externos para la promoción de exportaciones en México;
- ✓ Servir de intermediario, en la colocación de bonos nacionales o extranjeros destinados a promover las exportaciones.

El Instituto tendría un Consejo integrado por las siguientes personas: el secretario Relaciones Exteriores, quien lo encabezará; el secretario de Comercio y Fomento Industrial; el secretario de Hacienda y Crédito Público; el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; el presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; el presidente del Consejo Coordinador Empresarial; el presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM); el presidente del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI).

J. Ley General del Libro

La iniciativa¹⁰⁶ fue presentada el 1 de abril de 1997. Su objetivo era promover y regular en todo el territorio nacional las etapas del proceso de producción de los libros y coediciones mexicanos, y el fomento a los hábitos de la lectura.

¹⁰⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/ley-general-del-libro-pretende-promover-y-regular-en-todo-el-territorio-nacional-las-etapas-del-proceso-de-produccion-de-los-libros-y-coediciones-mexicanos-y-el-fomento-a-los-habitos-de-la-lectura-54afe42d-2a33-424a-ba26-b8cb01a8d9b8>

El objetivo de la nueva Ley era regular en todo el territorio nacional la creación, producción, impresión, edición, comercialización, distribución, promoción y difusión del libro mexicano y las coediciones mexicanas en sus diversas expresiones lingüísticas.

Los objetivos de esta ley eran:

- ✓ El fomento a la edición de obras de autores mexicanos;
- ✓ El incremento y mejoramiento de la producción editorial;
- ✓ El estímulo a la libre circulación del libro mexicano dentro y fuera del territorio nacional;
- ✓ La protección del patrimonio literario;
- ✓ La creación de un organismo gestor que emane del consejo con la finalidad de promover y obtener los programas crediticios ante las instancias y autoridades;
- ✓ El desarrollo de una estrategia nacional para el fomento a la lectura, del acceso al libro y el fortalecimiento de la red de bibliotecas, archivos y centros de documentación incluidas las librerías y centros de venta;
- ✓ El fomento a la lectura a través de los medios de comunicación y de la participación en eventos de promoción nacional;
- ✓ El apoyo por parte de las autoridades al sector editorial nacional, al sistema de bibliotecas y a la red de librerías para asegurar el suministro de materias primas, capitales, equipo;
- ✓ Intervenir en todas aquellas actividades tendientes al fomento nacional del libro y la lectura.

Se creaba el Consejo Nacional del Libro y Fomento a La lectura, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal. El Consejo podría tener delegaciones en las entidades federativas con la finalidad de dar cumplimiento a las funciones que el propio consejo les delegue.

Las atribuciones del Consejo eran:

- ✓ Asesorar a las personas físicas y morales cuando estas así lo requieran;
- ✓ Concertar los intereses y esfuerzos del estado y del sector privado para el desarrollo sostenido y generalizado del proceso editorial nacional;
- ✓ Proponer medidas jurídicas, económicas, fiscales, y administrativas que contribuyan a fomentar y fortalecer la cultura del libro y de la lectura así como de la actividad editorial en general;
- ✓ Concientizar a todos los mexicanos de la necesidad de que el libro es un instrumento de desarrollo educativo y cultural;
- ✓ Servir de consulta y conciliación en todos los asuntos concernientes a la política editorial y a su ejecución, evaluación, actualización, y promoción de la cultura del libro;
- ✓ Promover la cultura del libro.

El Consejo estaría regido por una junta directiva integrada por quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

Se preveía que independientemente de las penas y sanciones que establecieran otras leyes y de la reparación del daño causado, le serían cancelados los estímulos crediticios y demás beneficios a toda persona física o moral que aprovechara ilícitamente tales estímulos y beneficios o resultara responsable de la publicación clandestina o de la indebida producción total o parcial de un libro protegido, realizadas por cualquier medio, así como de su comercialización.

K. Ley Federal de Comunicación Social

La iniciativa¹⁰⁷ fue presentada el 22 de abril de 1997. Dada su amplitud, se presentan algunos de los aspectos más importantes, señalados en la exposición de motivos.

¹⁰⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-que-crea-la-ley-federal-de-comunicacion-social-reglamentaria-de-los-articulos-6-7-de-los-estados-unidos-mexicanos-la-ley-tiene-como-objeto-establecer-las-normas-juridicas-que-regule-la-relac-332a9d0f-9a87-4cda-82bf-a246ab856c01>

La Ley tiene como objeto:

- ✓ Establecer las normas jurídicas que regulen la relación existente entre el emisor, la naturaleza de los mensajes, los medios de información y los receptores, a fin de determinar y preservar las libertades y los derechos que correspondan a cada uno de los involucrados.
- ✓ Fomentar el ejercicio pleno del derecho a la información y la libertad de expresión.
- ✓ Promover que toda persona, organización y grupo social sean sujetos activos, participantes y con efectivo y libre acceso a la información.
- ✓ Estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información, y
- ✓ Proteger la libertad, la dignidad de la persona y el respeto a la vida privada,

Las funciones de la comunicación social, serían las siguientes:

- ✓ Difundir información cierta, objetiva, completa, plural y clara sobre hechos y situaciones de interés.
- ✓ Promover un dialogo social amplio y plural, no excluyente, discriminatorio ni dogmático:
- ✓ Ser instrumento activo para la educación y el desarrollo cultural de todos los sectores sociales del país.
- ✓ Contribuir al esparcimiento y recreación de la persona, la familia y la sociedad en general, y
- ✓ Promover el respeto a los principales valores sociales, el lenguaje y el respeto a todos los individuos, con especial atención en los mensajes dirigidos a la infancia.

Se prevén disposiciones relativas a la libertad de expresión, que profundizan lo establecido en los preceptos constitucionales y se establece que ninguna corporación privada o poder público puede ejercer censura previa, exigir garantía o coartar la libertad de expresión a persona alguna.

Se establecen las bases sobre las cuales debe sustentarse el derecho a la información, que serán:

- ✓ La necesidad de conocer la información de interés público que provenga de los órganos de gobierno y de organismos no gubernamentales;
- ✓ El derecho de las personas para salvaguardar y defender su vida privada y sus intereses frente al uso indebido de la información;
- ✓ El derecho al respeto de la honra de cualquier persona y al reconocimiento de la dignidad; la salvaguarda al individuo de no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, familia, domicilio o correspondencia, ni de ataques ilegales a su reputación;
- ✓ Los medios de comunicación social deberán realizar sus funciones absteniéndose de presentar imágenes, textos o conceptos que atenten en contra de la dignidad de cualquier individuo, especialmente de la mujer y de los menores;
- ✓ El derecho que tienen las comunidades indígenas y quienes interactúan con ellas de comunicarse a través de los idiomas o dialectos propios de aquellas;
- ✓ La protección de la información nominativa, y
- ✓ Los mecanismos jurídicos que permitan dirimir las controversias en la materia, de manera objetiva, calificada e imparcial.

Como contrario al ejercicio del derecho a la información se considera en el proyecto todo acto u omisión a través del cual:

- ✓ Se oculte o deje de proporcionar información de interés público proveniente de algún entidad o dependencia gubernamental, cuando ésta no haya sido previamente considerada como reservada, secreta o nominativa en los términos de esta ley.
- ✓ Se ataque el derecho a la Privacidad de la persona, su intimidad u honor.
- ✓ Se impida el derecho de réplica o rectificación.
- ✓ Se manipule la información o ésta carezca de oportunidad, veracidad u objetividad.
- ✓ Se atente contra la confidencialidad de las fuentes de la información.

- ✓ Se viole el derecho de salvaguardar y defender los legítimos derechos de las personas o grupos.
- ✓ Se monopolice la información de interés público con intención de servir a los intereses de una persona, grupo o sector de la sociedad.
- ✓ Se trate de evitar la libre competencia en los medios de comunicación social, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica.

Se define la información reservada, la cual estará limitada en su acceso para los particulares, estableciéndose que la información reservada o secreta es aquella cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y la defensa del Estado, así como de los particulares u organizaciones.

Se ordena que cualquier persona tiene derecho de acceder a los registros y documentos que formen parte de un expediente u obren en archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión; sea gráfica, sonora o en imagen, siempre que el asunto sobre el que versen, esté terminado o resuelto en la fecha de la solicitud y éste no haya sido clasificado con antelación como reservada o secreta.

La información oficial proporcionada por los órganos de gobierno deberá ser completa, veraz y oportuna, y será entregada a quien lo solicite, sin distingo alguno, especialmente cuando tenga por objetivo su difusión.

Se regulan las bases sobre las que deben operar los medios de comunicación social propiedad del Estado y las ayudas del Estado a medios privados. También se regula el uso de recursos públicos para la publicidad oficial en medios que sean propiedad de particulares.

Se preveía que ningún medio de comunicación social privado o público podrá publicar o difundir compañías relacionadas con acciones de bienestar social realizadas por cualquier instancia de gobierno, cuando menos treinta días antes a la fecha de la elección a efectuarse en la localidad correspondiente.

Se regula la institución jurídica del derecho de réplica con lo que se le da el derecho a toda persona física o moral que se considere afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de los medios de comunicación social. a presentar ante el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta.

Se crea la Comisión Nacional de Comunicación Social, organismo autónomo y de interés público de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será la protección, observancia y promoción del derecho a la información y la libertad de expresión y se establece el procedimiento que deberá seguirse en lo general ante la Comisión Nacional de Comunicación Social.

17. LVII Legislatura (1997-2000)

A. Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La iniciativa¹⁰⁸ fue presentada el 3 de diciembre de 1997. Su objetivo era que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera presentar iniciativas en materia de su competencia

B. Iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Esta iniciativa¹⁰⁹ fue suscrita por diversos senadores de Acción Nacional el 12 de marzo de 1998. Se trata de una reforma en la que se concibe "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". Presentaremos algunos de los principales aspectos de la iniciativa con base en la exposición de motivos.

La iniciativa reivindica a las comunidades indígenas como sujetos de derecho que, que por razones histórica 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 legislación federal y local en sus respectivos ámbitos de competencia.

Se prevé 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 diversidad cultural, debe ser alojada en un auténtico sistema federal, que reconozca la

¹⁰⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-de-decreto-que-adiciona-y-reforma-al-articulo-71-de-la-constitucion-de-los-estados-unidos-mexicanos-para-que-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-pueda-presentar-iniciativas-en-materia->

¹⁰⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-suscrita-por-los-senadores-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional-con-proyecto-de-decreto-mediante-el-cual-se-reforma-el-primer-parrafo-y-se-adiciona-un-segundo-parrafo-un-terce>

autonomía de las comunidades indígenas dentro del Estado mexicano, dentro de un orden solidario y subsidiario. Solidario porque se concibe que todas las comunidades, como las personas con las que se integran, deben apoyarse mutuamente; subsidiario, para permitir que las personas y comunidades que tienen menores condiciones de desarrollo sean impulsadas 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.

En la iniciativa se presentan las cartas municipales las cuales ofrecen una posibilidad amplia para la realización de la convivencia en las distintas comunidades que integran la nación mexicana. 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 4º 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 existen comunidades indígenas, aunque no constituyan la población mayoritaria, pero en los cuales se inscriban derechos y atribuciones de esas comunidades.

Como complemento de las cartas municipales debe desarrollarse el derecho de asociación de los municipios, ya previsto en el artículo 115, los que podrán integrarse con distintos propósitos y regionalizar sus políticas de desarrollo tendientes al aprovechamiento óptimo de sus recursos. Para el efecto, en cada entidad ha de estudiarse la posibilidad y conveniencia de remunicipalizar zonas indígenas.

Las cartas municipales, por último, permiten a las comunidades indígenas, o asociaciones de éstas, 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.

Se 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 que participen individual o colectivamente indígenas. 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.

C. Nueva Ley General para la Atención de las Personas en Edad Avanzada

La iniciativa¹¹⁰ fue presentada el 23 de marzo de 1998 y tenía como objetivo regular la protección a los derechos de las personas en edad avanzada así como el carácter, atribuciones y funcionamiento del Instituto Nacional de la Senectud.

Como derechos de las personas en edad avanzada se contemplaban: lograr su bienestar físico, mental, social y espiritual, y disfrutar de las facilidades que el Estado otorgue para tal caso, respecto al uso del transporte público, a la información y demás deberes que los otros sectores de la población deben de realizar en su favor; trabajo de su propia especialidad que los permita mantener una situación económica justa; ser sujetos de asistencia social; contar con atención especial en asuntos que afecten directamente a su persona, bienes y derechos, particularmente cuando se trate de situaciones jurídicas o relacionadas con su estado de salud; y participar en actividades en las que puedan desarrollarse social y culturalmente.

Se establecía que las personas de edad avanzada, gozarían de calidad de atención médica, consistente en la prestación de servicios especiales, la promoción y prevención de la salud

¹¹⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-de-decreto-que-crea-la-ley-general-para-la-atencion-de-las-personas-en-edad-avanzada>

integral en la edad avanzada, además de la adaptación de la práctica y los sistemas de salud al otorgamiento de dicha atención a largo plazo

Como derechos de las personas de edad avanzada se establecían: a una capacitación equitativa, a una nutrición adecuada y apropiada, a un alojamiento adecuado, al transporte público cómodo, a beneficios en materia de asesoría jurídica.

Se preveía que los descendientes en línea recta y/o los parientes colaterales hasta el cuarto grado tienen el deber de velar por la integridad física, emocional e intelectual de la persona en edad avanzada que conviva con ellos, evitando la discriminación, los abusos y el aislamiento.

Se establecía un título sobre la participación de la sociedad, en el que se contemplaban derechos y obligaciones y un título sobre el Instituto Nacional de la Senectud, en el cual se especificaba su funcionamiento y atribuciones como:

- ✓ Impulsar programas de atención a las personas de edad avanzada para dotar de los servicios médicos, de atención especializada en geriatría y gerontología.
- ✓ Identificar los problemas que se plantean en el mismo ámbito donde se registran.
- ✓ Efectuar campañas de promoción y difusión de la legislación de las personas en edad avanzada
- ✓ Promover programas docentes en geriatría y gerontología en los estudios universitarios.
- ✓ Promover la revalorización, autoestima y capacidad de la persona en edad avanzada, fomentando la relación intergeneracional para la socialización y bienestar de la persona dentro de la familia y comunidad.
- ✓ Promover la educación en hábitos alimenticios, adecuados a los requerimientos nutricionales de la población en edad avanzada.
- ✓ Evitar el aislamiento de la persona en edad avanzada
- ✓ Impulsar la creación de centros gerontológicos públicos y privados.

- ✓ Ubicar a las personas en edad avanzada indigentes, impedidos o abandonados en centros de asistencia públicos y privados.
- ✓ Realizar investigaciones geronto-geriátricas.
- ✓ Promover convenios legales, administrativas y financieras que faciliten el otorgamiento de descuentos.
- ✓ Establecer de manera permanente servicios de asesoría jurídica.
- ✓ Incentivar la capacidad laboral de la persona en edad avanzada mediante empleos remunerados de acuerdo a sus capacidades físicas y mentales.
- ✓ Coordinarse con las dependencias de la Administración Pública que realicen funciones en beneficio de las personas en edad avanzada.
- ✓ Celebrar convenios con el sector público y privado para otorgar prestaciones económicas, asistenciales y médicas.
- ✓ Propiciar el incremento de los sistemas de atención a la persona de edad avanzada, desde acciones de prevención primaria, hasta la total cobertura de los problemas médicos y sociales.
- ✓ Fomentar la creación de centros culturales y recreativos
- ✓ Establecer una base de información, sobre las condiciones socioeconómicas y demográficas de la población en edad avanzada
- ✓ Establecer los lineamientos básicos necesarios, para desarrollar un Programa Nacional de las Personas en Edad Avanzada.
- ✓ Llevar un registro y vigilar el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas que otorguen asistencia a las personas de edad avanzada
- ✓ Promover la celebración de convenios entre las instituciones privadas que otorguen asistencia a las personas de edad avanzada y los sectores de educación superior, para fomentar el servicio social de las escuelas superiores.
- ✓ Otorgar premios y reconocimientos a personas de edad avanzada.

También se creaba un Centro de Investigaciones sobre Envejecimiento integrado por un Centro de Documentación y un Centro de Capacitación. Por último se establecían las acciones del Instituto, las cuales serían económicas, sociales, médicas y psicológicas.

D. Nueva Ley de Asociaciones Ganaderas

Esta iniciativa¹¹¹ se presentó el 6 de abril de 1998. De esta nueva Ley destacaremos algunos de sus principales aspectos, señalados en la exposición de motivos.

La nueva Ley de Asociaciones Ganaderas buscaba propiciar una nueva relación entre ganaderos y gobierno, en la cual el gobierno proporcionara un apoyo subsidiario y respetuoso de la dignidad de los ganaderos, reconociendo a éstos la capacidad de diagnosticar sus necesidades más apremiantes y proponer los correctivos adecuados. Se propone que uno de los objetivos de las asociaciones ganaderas sea participar en la determinación de las políticas ganaderas y en la supervisión de los programas gubernamentales.

Con el fin de que los organismos ganaderos respondan a los intereses de sus agremiados, la iniciativa propuesta establece que las asociaciones ganaderas serán autónomas en su funcionamiento, independientes del gobierno, por lo que las asociaciones ganaderas regirán su vida interna sin ninguna injerencia del gobierno, desde su constitución hasta su posible disolución.

La iniciativa establece un procedimiento democrático para la toma de decisiones en cada asociación ganadera, así como la libertad individual de sus miembros para pertenecer a cualquier agrupación política o social. Para estrechar el vínculo de intereses entre los directivos y los asociados, la iniciativa propone como requisitos para formar parte del consejo directivo de los organismos ganaderos, no ser servidor público ni ocupar un puesto de elección popular al momento de la designación o durante el desempeño del cargo. También establece que su ingreso económico principal derive de la actividad pecuaria.

La iniciativa señala que las asociaciones ganaderas podrán recibir aportaciones económicas por asesoría o prestación de servicios en la actividad pecuaria productiva, que mejoren o promuevan la producción ganadera. Esta disposición permitirá que los asociados disfruten

¹¹¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/de-ley-de-asociaciones-ganaderas-a-cargo-del-diputado-felipe-de-jesus-rangel-vargas-del-grupo-parlamentario-del-pan>

de beneficios por la prestación de servicios de su asociación, a la vez que las asociaciones podrán obtener recursos económicos para cumplir más eficazmente con sus fines.

E. Iniciativa que adiciona el artículo 21 constitucional y un Título Cuarto a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La iniciativa¹¹² fue presentada el 21 de abril de 1998 y su objetivo principal estaba enfocado a la prevención del delito y a la coordinación en materia de seguridad pública".

Con la reforma al artículo 21 se establecía lo siguiente:

- ✓ "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. El derecho a la seguridad pública será garantizado por el Estado. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez".
- ✓ "La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para definir una política criminológica y establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública".
- ✓ "La prevención del delito es una responsabilidad esencial y prioritaria de la sociedad y de las instituciones policiales e instancias de coordinación de seguridad pública.

Se adicionaba un nuevo título cuarto de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de prevención del delito, el cual creaba un consejo nacional con las siguientes atribuciones:

¹¹² Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/con-fundamento-en-lo-dispuesto-por-la-fraccion-ii-del- articulo-71-fraccion-iv-del- articulo-73-ambos-de-la- constitucion-politica-de-los- estados- unidos- mexicanos- y- 55-del- reglamento- para- el- gobierno- inte>

- ✓ La designación de especialistas que lleven a cabo el análisis científico de los múltiples factores que propician las conductas antisociales y las medidas de prevención que deberán implementarse para evitar su surgimiento.
- ✓ La planeación, con base en estudios, objetivos y programas, donde se definan metas específicas dentro del marco de una política criminológica integral, que privilegie las actividades de prevención científica de la criminalidad.
- ✓ La ejecución de programas para la prevención del delito.
- ✓ El impulso a actividades educativas, culturales, deportivas y recreativas tendientes a alejar al individuo de la comisión de conductas antisociales.
- ✓ La sensibilización de la opinión pública, mediante campañas permanentes de prevención del delito en los medios masivos de comunicación, promoviendo la integración familiar, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, el civismo y todo aquello que permita alejar a la persona de la conducta delictiva.
- ✓ Proponer a las instancias legales correspondientes, las medidas conducentes para coordinar la aplicación de las diversas políticas de prevención del delito.
- ✓ La instrumentación de proyectos tendientes a la profesionalización de los agentes del Ministerio Público, la policía, el personal del sistema penitenciario y demás autoridades en materia de prevención del delito, promoviendo una mayor complementación entre estas instituciones y el ciudadano.
- ✓ Realizar semestralmente la evaluación de los programas preventivos aplicados, publicando un informe de los resultados de los mismos.

Se establecía que el consejo nacional, debería integrar a la sociedad civil en el diseño, implementación, evaluación y cumplimiento de los programas de prevención del delito; asimismo proporcionará a la comunidad la información con que cuente en esta materia y al efecto conformará un equipo de especialistas que supervisen y asesoren a las autoridades y demás organizaciones responsables de esta actividad.

F. Nueva Ley Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

La iniciativa¹¹³ fue presentada en el Senado el 30 de abril de 1998. Sus principales propuestas, de acuerdo a lo establecido en la exposición de motivos eran:

- ✓ Se establece la composición y el funcionamiento del pleno, así como la forma en que se designarán los comisionados. El Ejecutivo Federal propondrá una terna a la Cámara de Senadores para que elija a los comisionados, y su designación estará sujeta a requisitos específicos de solvencia moral y técnica.
- ✓ Se precisan y aclaran las facultades de la Comisión y del Presidente para su ejercicio, en función de que existan procedimientos abiertos, transparentes y expeditos para la emisión de resoluciones.
- ✓ Se limitan las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para expedir reglas de carácter general, y se establece la obligación de que éstas se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación.
- ✓ Se delimitan las funciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de competencia económica y se aclaran las facultades de la Comisión Federal de Competencia de resolver los asuntos relacionados con telecomunicaciones en materia de competencia económica.
- ✓ Se establece que sean los Tribunales de la Federación los que cuenten con las facultades para dirimir las controversias que se presenten en materia de telecomunicaciones.

G. Iniciativa de reforma constitucional en materia de voto de los residentes en el extranjero

¹¹³ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-con-proyecto-de-decreto-que-crea-la-ley-organica-de-la-comision-federal-de-telecomunicaciones-a-cargo-del-senador-senador-francisco-xavier-salazar-saenz-del-grupo-parlamentario-del-pan>

La iniciativa¹¹⁴ se presentó el 19 de noviembre de 1998 con el objetivo de reconocer el derecho de voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. En la exposición de motivos se señala que "El derecho de voto no sólo tiene una vertiente individual como derecho fundamental de la persona, sino colectiva y corporativa, ya que se ejerce en cuanto parte del cuerpo electoral como una forma de autogobierno de la actividad política. Ello determina la universalidad del sufragio y por ende la obligación del Estado de proporcionar a todos los ciudadanos las mayores facilidades posibles para ejercer este derecho".

"Este es el fundamento principal para reconocer el derecho de voto de los ausentes del territorio nacional y por ello, exigir el requisito de residencia en el país para poder ejercer el sufragio sería notoriamente injusto, frente a quienes se han visto obligados a desarrancarse físicamente por estrictas razones de supervivencia económica".

H. Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social

La iniciativa¹¹⁵ se presentó el 27 de abril de 1999, con el objetivo de reconocer y regular a las organizaciones de la sociedad civil para dotarlas de un marco jurídico propio que las distinga de cualesquiera otras asociaciones y agrupaciones de carácter civil

En la Ley se consideran actividades de desarrollo social las que realicen todas aquellas organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo social, tendientes a:

- ✓ Fomentar y defender el goce y ejercicio de los derechos humanos;
- ✓ Fomentar condiciones sociales que favorezcan integralmente el desarrollo humano;
- ✓ Promover la realización de obras y la prestación de servicios públicos para beneficio de la población;

¹¹⁴ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-de-reforma-al-articulo-35-de-constitucion-general-de-la-republica-para-reconocer-el-derecho-de-voto-a-los-ciudadanos-mexicanos-residentes-en-el-extranjero>

¹¹⁵ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/de-ley-general-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-para-el-desarrollo-social-a-cargo-del-c-dip-julio-faesler-carlisle-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional>

- ✓ Fortalecer el desarrollo sustentable regional y comunitario y, en general, favorecer las condiciones que propicien el desarrollo productivo;
- ✓ Realizar acciones de prevención y protección civil;
- ✓ Prestar asistencia social a diversas instituciones como asilos y hospitales;
- ✓ Promover la educación cívica y la participación ciudadana para beneficio de la población;
- ✓ Desarrollar servicios educativos;
- ✓ Aportar recursos humanos, materiales o de servicios para la alimentación, así como para la salud integral de la población;
- ✓ Promover el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- ✓ Fomentar la conservación y mejoramiento de las condiciones de convivencia social;
- ✓ Impulsar el avance del conocimiento y desarrollo cultural;
- ✓ Desarrollar y promover la investigación científica y tecnológica;
- ✓ Promover las bellas artes, las tradiciones populares y la restauración y mantenimiento de monumentos y zonas arqueológicos, artísticos e históricos, así como la preservación del patrimonio cultural y el fomento de los valores comunitarios, conforme a la legislación aplicable;
- ✓ Aportar recursos humanos, materiales o de servicios para promover y realizar acciones de fomento a la capacitación

Se establecía que toda persona tiene derecho de asociación para reunirse pacíficamente como organización de la sociedad civil, con la finalidad de fomentar y promover la prestación de servicios de bienestar social.

Además se comprendía como organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo social a aquéllas agrupaciones de personas físicas que se constituyeran conforme a la ley, que realicen actividades encaminadas a procurar el bienestar social de terceros, así como de diferentes sectores de la población y que dichas actividades se consideren relevantes para el desarrollo general de la comunidad. Estas organizaciones realizarán sus actividades ajustándose a la ley,

bajo principios de solidaridad, filantropía y corresponsabilidad, sin perseguir fines de lucro, de propaganda o de proselitismo político o religioso

La nueva Ley preveía disposiciones para la constitución y registro de organizaciones civiles, sus derechos y obligaciones, la regulación de las Federaciones de Organizaciones Civiles y las sanciones e infracciones.

I. Nueva Ley Federal de Juegos Pirotécnicos

La iniciativa¹¹⁶ fue presentada el 18 de noviembre de 1999. Con ella pretendía "dotar a los trabajadores pirotécnicos de las condiciones mínimas que les permitan ejercer sus prerrogativas constitucionales con relación al acceso a un trabajo lícito y socialmente útil. Es lícito, no existe prohibición alguna y mucho menos está en contra de las buenas costumbres; es socialmente útil porque coadyuva a la integración y convivencia de nuestro pueblo". Para efecto de presentar los aspectos fundamentales de la nueva ley nos remitiremos a lo señalado en la exposición de motivos.

La nueva Ley pretende atender las necesidades de regulación de los pirotécnicos. Se ofrece una clasificación formal de juegos pirotécnicos, que corresponde a los artículos de juguetería pirotécnica y los artículos de fuegos artificiales. Se incluye un capítulo sobre producción en el que se establecen los parámetros en los que la Secretaría de la Defensa Nacional deben intervenir en el otorgamiento de permisos.

Se incluye la obligación de la autoridad de emitir autorización en un plazo de 30 días y en caso de no hacerlo se introduce la figura de la *afirmativa ficta*, en beneficio del trabajo de los pirotécnicos. También se incluyen los casos en los que los permisos serán suspendidos y la obligación de los permisionarios de brindar todas las facilidades a la autoridad para efectuar las inspecciones que al tenor de la misma ley se realicen.

¹¹⁶ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/de-ley-federal-de-juegos-pirotecnicos-a-cargo-del-c-dip-javier-paz-zarza-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional>

En lo que se refiere se refiere a la fabricación, se estipulan los requisitos para la obtención de licencias de fabricación, clasificándolos en Talleres A, para la fabricación de productos deflagrantes, truenos o sonoros hasta la cantidad de 1000 kilogramos; y Talleres B que utilicen materia prima hasta la cantidad de 3000 Kilogramos y Fábricas, para el caso de empleo de cantidades superiores a las determinadas para los talleres.

Se propone un catálogo de sustancias relacionadas con explosivos y con artificios y se incluyen aspectos relacionados con el manejo de las mismas, como lo son el certificado de calidad de los productos, el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas relacionadas y la obligación por parte de los permisionarios de contar con personal capacitado para efectuar medidas de seguridad e higiene al interior de los talleres y las fábricas.

Se manejan los requisitos que deben de cubrir las instalaciones, en el entendido de que las fábricas y talleres no podrán ser establecidas o modificadas sustancialmente sino en virtud de autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional, citando los requisitos mínimos que deben cumplirse para el otorgamiento de tales permisos. Los requisitos se refieren por un lado a los espacios físicos a ocuparse, los materiales que se emplean en la construcción, señalización, alarmas, formas de vigilancia personal, capacidad de almacenamiento. Se mencionan las características de embalaje y envase que deben cumplir los productos; así como las leyendas que deben contener, para su mejor uso y sobre todo para la observancia de medidas de seguridad.

Se prevé lo relativo a la transportación de la juguetería pirotécnica, materia prima y producto terminado; el permiso relativo será otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, con el visto bueno de la Secretaría de la Defensa Nacional. Se prohíbe categóricamente el envío de estos materiales por empresas de mensajería, estableciendo las obligaciones para el permisionario de portar la carga individual, la factura del remitente, guía de embarque, clases de materias y productos terminados, características, peso total, guía de emergencia y seguro de responsabilidad civil. También se refieren las medidas de seguridad; entre las que destacan que el cumplimiento de los estándares mínimos señalados por la

Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas.

También se aborda lo relacionado con el almacenamiento de los productos, en donde se manejan las especificaciones que deben de cumplir los almacenes, mismos que podrán pertenecer a los productores o comercializadores o a la propia Secretaría de la Defensa Nacional, construidas con las medidas de seguridad del caso y el visto bueno del área de protección civil de la entidad federativa.

Se prevé un título sobre la comercialización, con la inclusión de los Tianguis Piromex y una tabla de productos, que incluye la descripción de 181 productos, con lo que se contempla gran parte de la gama de los juegos pirotécnicos.

También se prevé un apartado en lo referente a la importación y a la exportación. En este caso, los requisitos para el otorgamiento de permisos serán los mismos que para los permisos generales, adicionando la obligación de contar con un registro minucioso del proveedor, producto importado, cantidades, características y destino final del producto, además de que cuando el país destinatario tuviera como obligación un registro de importación del producto, deberá exhibirlo el exportador, así como las autorizaciones de su tránsito por otros países, en su caso debidamente certificadas por los cónsules respectivos.

Se establecen medidas relativas al control y a la vigilancia, atribuyendo a la Secretaría de la Defensa Nacional la responsabilidad de controlar, vigilar y supervisar a todas las actividades que se derivan de la Ley de Juegos Pirotécnicos, otorgándole la posibilidad de efectuar inspecciones para corroborar la veracidad de las manifestaciones de los permisionarios.

Finalmente, se contemplan las sanciones administrativas, entre las que destacan las multas de 10 a 100 días de multa, para aquellos que incumplan cualquier otra de las obligaciones señaladas en la ley que no configuren delito o de 100 a 5000 días de multa a quien introduzca productos pirotécnicos de procedencia extranjera sin el permiso correspondiente o quien comercialice dichos productos.

J. Iniciativa que reforma y adicionan diversas disposiciones del Código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de contratos electrónicos

La iniciativa¹¹⁷ fue presentada el 15 de diciembre de 1999. Los principales aspectos destacados en la exposición de motivos son:

"En el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, se introduce la definición de "Mensaje de datos", se establece que el consentimiento, que es un elemento esencial para la formación del contrato electrónico se entenderá otorgado en forma expresa cuando el mismo se contenga o se exprese en un Mensaje de Datos.

"Igualmente se introducen reformas para establecer que se reconoce la validez de la oferta y la aceptación o rechazo de la misma, realizadas a través de un Mensaje de Datos.

"También se establece el reconocimiento de que el Mensaje de Datos electrónico tiene la misma validez y cumple el requisito de la forma escrita, que se exige para el contrato y demás documentos legales que deben ser firmados por las partes.

"Asimismo, se reconoce que tanto la forma escrita como la firma original, tiene cumplidos los requisitos legales para la validez de las transacciones, tratándose de un mensaje de datos.

"En cuanto al Código Federal de Procedimientos Civiles se introducen reformas por virtud de las cuales se reconocen efectos jurídicos, validez y fuerza probatoria de los mensajes de datos. Se atiende igualmente al reconocimiento de los requisitos de autenticidad, integridad y contabilidad de la información, generada, comunicada o archivada a través de Mensajes de Datos".

¹¹⁷ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/con-fundamento-en-la-fraccion-ii-del-articulo-71-y-en-el-articulo-72-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-asi-como-en-los-articulos-55-fraccion-ii-62-y-demas-relativos-del-reglamento>

K. Creación de la Comisión Mexicana del Maíz

La iniciativa¹¹⁸ fue presentada el 13 de abril de 2000. Con ella se crea la Comisión Mexicana del Maíz como "organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para la proposición, asesoramiento, ejecución y evaluación de la política nacional del Maíz, cuya determinación corresponde al Poder Ejecutivo con objeto de promover, regular, coordinar y vigilar las actividades de producción, comercialización e industrialización y hasta la venta al público en general del Maíz y sus productos".

La Comisión tendría las siguientes facultades y atribuciones:

- ✓ Fungir como asesor del Ejecutivo Federal en la planeación, programación, coordinación, orientación, sistematización, promoción y encausamiento de las actividades relacionadas con la producción y comercialización del Maíz.
- ✓ Ser órgano de consulta obligatoria para las dependencias del Ejecutivo Federal, en materia del Maíz.
- ✓ Asesorar en su materia a los Gobiernos de los Estados de la Federación y a los Municipios como a las personas físicas o morales.
- ✓ Elaborar programas indicativos en materia de política del Maíz, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico
- ✓ Orientar las actividades comerciales a través de la compilación y difusión de datos y estudios de mercado, procurando la ampliación de los mercados internos y externos y la coordinación de la política de almacenaje.
- ✓ Registro y autorización para los negocios de importación y exportación.
- ✓ Fijar las normas de calidad y especificaciones técnicas a fin de orientar el mercado interno y las exportaciones.
- ✓ Registro y control de la infraestructura relacionada con los medios de transporte-almacenamiento, movimiento de procedencia y destino de los granos de Maíz.

¹¹⁸ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/que-crea-la-comision-nacional-del-maiz-a-cargo-del-c-dip-felipe-de-jesus-preciado-coronado-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional>

- ✓ Determinación e imposición de las sanciones por violación a las normas legales y reglamentarias en materia de comercialización.
- ✓ Aprobación y autorización, de los sistemas de tipificación y normalización de productos.
- ✓ Adopción de las previsiones necesarias para asegurar la satisfacción de las necesidades de consumo en períodos de baja oferta.
- ✓ Intervención ante las autoridades competentes para hacer expedita y oportuna la importación de granos de Maíz.
- ✓ Expedir las especificaciones y normas de calidad de los granos de Maíz que se produzcan en el país o deban importarse.
- ✓ Investigar en forma directa exclusivamente sobre la investigación misma.
- ✓ Registro nacional de los productores del Maíz.
- ✓ Sistematización de controles en materia tecnológica.

La Comisión estará regido por una Junta Directiva Integrada por nueve miembros, siendo Serán miembros permanentes de la Junta Directiva, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, quien fungirá como Presidente de la misma, un Representante de los Productores como Vicepresidente; el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud y tres representantes de los productores del Maíz en el país un representante de los industriales del ramo y un representante de las bolsas de grano o de las instituciones de mercado de futuros.

L. Nueva Ley de Bioseguridad

La iniciativa¹¹⁹ fue presentada el 13 de abril de 2000 y su objetivo era "generar una legislación que contemple un enfoque precautorio para llevar a cabo las evaluaciones y la gestión del riesgo de las liberaciones al ambiente de organismos modificados genéticamente, productos y subproductos que los contengan, las cuales deberán realizarse de manera multidisciplinaria, coordinada y transectorial, con base en criterios científicos y datos experimentales disponibles, caso por caso y en congruencia con una política nacional de bioseguridad que dé sustento y establezca las bases para prevenir los posibles riesgos al ambiente y a la salud humana".

Entre los aspectos más importantes que destaca la exposición de motivos están:

Se contempla el papel que tiene la investigación nacional en materia de biotecnología moderna y bioseguridad, lo que requiere de un apoyo decidido para continuar su crecimiento y consolidación y la creación de comités internos que la reglamenten, y permitan la generación y aplicación de códigos de conducta.

Se prevé el fortalecimiento de los recursos materiales y humanos que existen, con una visión de largo plazo considerando los compromisos internacionales de nuestro país en materia ambiental y comercial.

En materia de participación pública, la ley reconoce el derecho al acceso a la información no confidencial y el derecho de la sociedad a tomar las decisiones respecto al consumo de los productos y subproductos provenientes de organismos modificados genéticamente.

Se reconoce la importancia de la difusión de lo que es la biotecnología moderna, unida a la percepción pública que debe ser aclarada para evitar reacciones extremas en la población.

¹¹⁹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/de-ley-de-bioseguridad-a-cargo-del-c-diputado-fernando-castellanos-pacheco-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional>

Se propicia el desarrollo, establecimiento y fortalecimiento de fondos destinados a la investigación y a la restauración del medio ambiente en caso de accidentes

Se prevén políticas que aseguren la continuidad de las acciones públicas y brinden un marco previsible para las inversiones productivas a manera también de dar impulso a las empresas que se han capacitado en el uso de la biotecnología intermedia.

M. Reforma constitucional para establecer un organismo autónomo de supervisión de las entidades financieras

La iniciativa¹²⁰ se presentó el 25 de abril de 2000 con el objeto de establecer que: "La supervisión de las entidades financieras será realizada por organismos autónomos cuya conducción corresponderá a personas que siendo nominadas por el Ejecutivo sean ratificadas por las dos terceras partes del Senado o de la Comisión Permanente en los recesos de aquél". El mismo día en que se presentó la reforma constitucional se propuso una la Ley del Instituto de Supervisión de Entidades Financieras, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendría funciones de autoridad administrativa y objetivo principal proteger los intereses del público.

N. Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México

La iniciativa¹²¹ se presentó el 25 de abril de 2000 y en ella se proponía que la: "conducción del banco estará a cargo de un Gobernador y cuatro Subgobernadores nominados por el Ejecutivo Federal, quienes deberán ser aprobados, en su caso, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, cuando corresponda, por la misma proporción de los miembros presentes de la Comisión Permanente".

¹²⁰ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/que-reforma-el-parrafo-septimo-del-articulo-28-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-para-la-creacion-del-instituto-de-supervision-de-entidades-financieras-en-sustitucion-de-la-co>

¹²¹ Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas/que-reforma-el-parrafo-septimo-del-articulo-28-de-la-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-ley-del-banco-de-mexico-a-cargo-del-c-dip-fauzi-hamdan-amad-a-nombre-de-integrantes-del-grupo>

VIII.- Conclusiones y nueva agenda de investigación

1. El legado legislativo

La conclusión principal de este ensayo es que la hipótesis de trabajo queda ampliamente demostrada. La hipótesis establecía que a lo largo del siglo XX el Grupo Parlamentario del PAN "presentó propuestas legislativas cuya importancia y trascendencia son de tal magnitud que en caso de haberse aprobado e implementado hubieran creado nuevas instituciones o, en su caso, transformado las instituciones existentes".

Para efecto de realizar una valoración global del legado legislativo del siglo XX procederemos a realizar un recuento de las iniciativas en función de si creaban nuevas instituciones, y de su impacto en los ámbitos político, económico, social, se seguridad y justicia, administración pública y cultura.

1.1. Nuevas instituciones para México

Dentro de las propuestas de nuevas instituciones para el Estado mexicano cabe destacar las siguientes iniciativas:

- ✓ La creación del Tribunal Federal de Elecciones propuesta en 1947.
- ✓ La creación de la Comisión de Estudios del Seguro Social propuesta en 1948.
- ✓ La creación de la Comisión Nacional del campo propuesta en 1949.
- ✓ La creación del Servicio Nacional de Empleo propuesta en 1968.
- ✓ La creación del Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad propuesta en 1969.
- ✓ La creación del Instituto Nacional del Consumidor, propuesta en 1973.
- ✓ La creación de la Comisión para la Promoción del Empleo en México de los Trabajadores Migrantes propuesta en 1981.
- ✓ La creación del Instituto Nacional de Energéticos propuesta en 1981.
- ✓ La creación de las comisiones de Derechos Humanos y de Asuntos Indígenas en la Cámara de Diputados, propuesta en 1985.

- ✓ La creación del organismo público descentralizado sistema de agua y drenaje del Distrito Federal, propuesta en 1991.
- ✓ La creación del Instituto Nacional Pro Personas con Discapacidad, de 1994.
- ✓ La creación del Fideicomiso de Apoyo a Deudores, de 1996.
- ✓ La creación del Instituto de Promoción de Exportación, de 1996.
- ✓ La creación de la Comisión Mexicana del maíz, propuesta en 2000.

El PAN ha sido congruente con los ideales de Manuel Gómez Morin, al plantear la necesidad de crear instituciones para remedir los grandes males nacionales. Algunas de estas instituciones fueron efectivamente creadas, pero con posterioridad a las iniciativas de Acción Nacional, regateándole al PAN su original autoridad. Pero además, estas instituciones se pervirtieron en su naturaleza al alimentar una burocracia obesa y nutrir un sistema de lealtades cómplices en la corrupción y el silencio.

1.2. Reformas políticas

En este rubro se comprenden aquellas reformas que pretendían transformaciones fundamentales en las instituciones, comprendiéndose aquí reformas al sistema de partidos, al régimen interior del Congreso de la Unión y a las instituciones democráticas. Dentro de las reformas en materia política cabe destacar:

- ✓ Reforma al artículo 115 constitucional en materia de fortalecimiento municipal, en la que además se establecían mecanismos de democracia directa, se constitúa la hacienda municipal y mecanismos de transparencia.
- ✓ Nueva Ley del Registro Nacional Ciudadano de 1947, que puede considerarse como la madre de las reformas políticas del siglo XX. En ella, además del voto a las mujeres, se establecía la credencial de elector con fotografía.
- ✓ Ley Electoral de poderes federales de 1948 que creaba organismos como el Consejo Federal del Sufragio.
- ✓ Ley de Partidos Políticos de 1948.

- ✓ Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1962 para que las iniciativas fueran dictaminadas en el periodo de sesiones en que se turnaran.
- ✓ Reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para crear un Consejo de gobierno de 1966.
- ✓ Nueva Ley Reglamentaria de los artículos 80 y 35, fracción V constitucionales para regular el derecho de petición, presentada en 1968.
- ✓ Reforma a la Ley de Radio y Televisión en materia de transmisión de los debates del Congreso de la Unión de 1984.
- ✓ Reforma a los Artículos 65, 66 y 69 Constitucionales, en materia de ampliación de periodos de sesiones del Congreso de la Unión, de 1985.
- ✓ Reforma a constitucional en materia de autonomía del Distrito Federal, de 1986.
- ✓ La reforma el artículo 32 de la Ley de Escudo, Bandera y el Himno Nacional en materia de uso de los colores de la Bandera, de 1987.
- ✓ Reforma al Código Federal Electoral en materia de tiempos y espacios en los medios para los partidos políticos, de 1987.
- ✓ Reforma a los artículos 115 y 116 constitucionales en materia de democracia directa, de 1988.
- ✓ Reforma constitucional en materia de segunda vuelta electoral de 1989.
- ✓ La reforma constitucional en materia de democracia participativa, de 1996.
- ✓ La reforma constitucional en materia de reelección de legisladores, régimen interior del Congreso y control del Ejecutivo de 1996.
- ✓ La reforma constitucional para dar facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1997.
- ✓ Reforma constitucional en materia de voto de los residentes en el extranjero, de 1998.

Como en el caso de la creación de instituciones en las que el PAN se anticipó a su tiempo, las reformas políticas que ha planteado a lo largo de su historia se consolidaron en nuevas instituciones como el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral. No deben omitirse reformas que se propusieron y que tardaron décadas en adoptarse, como la credencial de elector con fotografía que junto con el voto a la mujer fue una de las más importantes propuestas de la iniciativa presentada en 1947. Además,

cabe destacar que el PAN fue pionero en lo relativo a la reforma política del Distrito Federal, previendo un procedimiento democrático para organizar al Congreso Constituyente. Por último, reformas de gran calado como la reelección, la segunda vuelta y el voto de los mexicanos en el extranjero también fueron propuestas por los legisladores de Acción Nacional.

1.3. Reformas económicas

En este rubro se comprenden todas las reformas destinadas a promover el desarrollo económico, regular las relaciones obrero-patronales y las actividades corporativas de los particulares. Dentro de las reformas en materia económica cabe destacar las siguientes:

- ✓ La reforma a la Ley Orgánica del Banco de México de 1947 para fortalecer su autonomía
- ✓ La reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1948 en materia de huelga, sindicalismo y escalafón.
- ✓ La Ley de Crédito para la Producción Rural de 1948.
- ✓ La reforma a la Ley Federal del Trabajo para proteger los derechos de madres trabajadoras, menores y aprendices de 1966.
- ✓ La reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de libertad sindical de 1966.
- ✓ El decreto para que el personal de las empresas adquieran acciones de la misma y participen en su administración.
- ✓ La reforma al artículo 27 constitucional en materia de propiedad y bienes de dominio público y privado.
- ✓ La reforma a los artículos 5 y 6 de la Ley de Cámaras de Comercio e Industria en materia de libertad de asociación de 1983.
- ✓ La reforma el artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo en materia de iguales derechos para los trabajadores de confianza.
- ✓ El proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de fomento cooperativo, de 1990.

- ✓ La reforma Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Fomento Agropecuario para contribuir a la seguridad jurídica de la pequeña propiedad, de 1991.
- ✓ La nueva Ley General de Sociedades y Asociaciones Mercantiles, de 1993.
- ✓ Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de recursos y autonomía para las haciendas locales, de 1994.
- ✓ La Ley de Asociaciones Agrícolas de 1996.
- ✓ Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones para regular las atribuciones e integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de 1996
- ✓ La Ley de Asociaciones Ganaderas de 1998.
- ✓ La nueva Ley Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones de 1998.
- ✓ La nueva Ley Federal de Juegos Pirotécnicos de 1999.
- ✓ La reforma constitucional para establecer un organismo autónomo de supervisión de las entidades financieras, de 2000.
- ✓ La reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México, de 2000.

En materia económica encontramos una gama de temas torales que van desde la autonomía del Banco Central a la libertad de asociación sindical y corporativa, planteada en diversas iniciativas. De nueva cuenta, el PAN ha sido pionero en la presentación de iniciativas de ley o decreto que incluso hoy no se han considerado, como la importante reforma al artículo 27 constitucional en materia de propiedad, la Ley de Asociaciones Ganaderas y la Ley Federal de Fuegos Pirotécnicos.

1.4. Reformas sociales

En esta materia se comprenden aquellas iniciativas cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de las personas y postular nuevos derechos. Las iniciativas son:

- ✓ La reforma constitucional y la Ley sobre el Patrimonio de la Familia de 1956.
- ✓ La reforma al artículo 4o constitucional de 1979, en materia de derecho a la vida.
- ✓ La nueva Ley del Seguro Social de 1981.

- ✓ Las reformas al Art. 4º Constitucional en materia de derechos de la familia, entre los que se incluyeron libertad religiosa, derecho a la salud, al medio ambiente apropiado y a una vivienda digna y decorosa, de 1986.
- ✓ La reforma los artículos 1º y 3º de la Ley Federal de Vehículos, en materia de seguro vehicular obligatorio, de 1987.
- ✓ La reforma a la Ley General de Población en materia de refugio, de 1989.
- ✓ La nueva Ley General para la Atención de las Personas en Edad Avanzada, de 1998.
- ✓ La nueva Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social, de 1999.
- ✓ La iniciativa que reforma y adicionan diversas disposiciones del Código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de contratos electrónicos, de 1999.

Tal vez con la excepción de las disposiciones sobre patrimonio familiar y normatividad del Seguro Social, este paquete de iniciativas ha sido adoptado gradualmente y su paternidad se la han atribuido quienes, por falta de memoria, apuestan a la desmemoria del pueblo. No obstante, cabe señalar que derechos e instituciones actuales como los derechos a la salud, al medio ambiente sano y a la vivienda digna y decorosa o el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, fueron propuestas originales de Acción Nacional.

1.5. Reformas en materia de seguridad y justicia

Dentro de las iniciativas en materia de seguridad y justicia destacan:

- ✓ La reforma constitucional para establecer la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1947.
- ✓ La reforma al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del fuero común para considerar el genocidio como un delito de 1965.
- ✓ La reforma a la Ley de Amparo en materia de reparación del daño, presentada en 1966.

- ✓ Las reformas a los artículos 103, 104, 105, 107, 115 y 116 constitucionales en materia de amparo para el municipio de 1970.
- ✓ Ley Reglamentaria de los artículos. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 107 Constitucionales en materia de procuración e impartición de justicia, presentada en 1978.
- ✓ El nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1991.
- ✓ La nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, de 1993.
- ✓ Iniciativa que adiciona el artículo 21 constitucional y un Título Cuarto a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1998.

Dentro de estas reformas cabe destacar como propuestas pioneras, la reforma de 1978 en materia de procuración e impartición de justicia, la cual preveía ya los juicios orales y el principio de presunción de inocencia, la nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la reforma presentada en 1998 en materia de prevención del delito.

1.6. Reformas a la administración pública

Dentro de las iniciativas en esta materia hay que señalar:

- ✓ La iniciativa de 1948 sobre empresas en que interviera el Estado, organismos descentralizados o empresas de participación estatal, en materia de rendición de cuentas y optimización de los recursos estatales.
- ✓ La Ley para la presentación de los presupuestos de 1955.
- ✓ La reforma constitucional en materia de rendición de cuentas de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal de 1964.
- ✓ Las reformas a los artículos 12 y 79 de la Ley Federal de los Servidores Públicos en materia de acción popular y declaraciones patrimoniales, propuestas en 1983..
- ✓ La reforma al artículo 108 constitucional en materia de cohecho y peculado por parte del Ejecutivo, de 1984.

- ✓ Reforma al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en materia de acción penal de 1985.
- ✓ La reforma la Ley Federal de los Servidores Públicos, en materia de auditoría y publicidad de las declaraciones, de 1987.
- ✓ La adición de un párrafo a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución en materia de publicidad de la recaudación estatal, de 1990.
- ✓ La reforma a la Ley General de Deuda para la autorización de deuda por parte del Congreso, propuesta en 1985.
- ✓ La reforma al artículo 69 constitucional en materia de informe de gobierno, de 1991.
- ✓ La nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.
- ✓ La Ley del Servicio Civil de Carrera de 1996.

En este rubro cabe señalar el carácter visionario de las propuestas planteadas en materia de rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, publicidad de los recursos públicos, declaraciones patrimoniales, procedimiento administrativo y servicio civil de carrera.

1.7. Reformas culturales

En este rubro se comprenden iniciativas en el ámbito educativo y que pretenden promover cambios en las actitudes y estilos de vida de las personas y sus familias. Entre las iniciativas en materia cultural hay que destacar:

- ✓ La Ley de Educación rural de 1963.
- ✓ La Ley sobre materia educativa de 1973 para distribuir los recursos destinados a la educación entre la Federación, los Estados y los Municipios.
- ✓ La Ley Federal de Servicio Social Obligatorio de 1975.
- ✓ La reforma de 1983 a los artículos. 1º, 2º, 10, 12, 28, 29, 50, 70, 80, 87, 89, 97 y 115 Constitucionales en materia de derechos humanos.
- ✓ Reforma los artículos 18, 22, 23, 24 y 67 de la Ley Federal de Educación en materia de educación especial presentada en 1986.

- ✓ La Adición a la fracción III del Art. 4º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para limitar o suspender actividades que afecten al medio ambiente de 1990.
- ✓ Reforma al artículo 3º constitucional en materia de obligatoriedad de la educación primaria, de 1991.
- ✓ La reforma a la Ley Federal de Derechos de Autor para establecer el depósito legal, de 1991.
- ✓ La Ley sobre la libertad de Asociación Religiosa, de 1992.
- ✓ La nueva Ley General de la Cultura Física y el Deporte, de 1994.
- ✓ La Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos, de 1996.
- ✓ La Ley General del Libro de 1997, para promover su producción y el fomento de la lectura.
- ✓ La Ley Federal de Comunicación Social de 1997.
- ✓ La reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de 1998.
- ✓ La nueva Ley de Bioseguridad, de 2000.

En el ámbito cultural, existen iniciativas que tuvieron un significativo impacto en la legislación posterior, como las reformas en materia de educación especial, de obligatoriedad de la educación primaria, de depósito legal, de fomento a la producción editorial, de asociaciones religiosas, y cultura física y deporte. No obstante, existen temas como el de la donación de alimentos que hasta hace poco se ha regulado y no a través de una Ley Federal o el de biodiversidad. De manera especial cabe destacar la Ley Federal de Comunicación Social, como antecedente fundamental en materia de transparencia y la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

2. La realidad del Poder Legislativo y su necesaria reforma

La somera revisión de algunas de las más significativas y relevantes reformas presentadas por el Grupo Parlamentario de Acción Nacional durante el siglo XX arroja como dato

fundamental un legado legislativo de inestimable valor, con el que se perfilaron muchas instituciones que hoy día son parte de nuestro orden jurídico. Los griegos acuñaron la expresión “Kairós” para referirse a la oportunidad, al momento adecuado (al *timing*) propicio para que algo se dé. Muchas de las reformas aquí analizadas se plantearon en un tiempo en el que era posible logra una transformación institucional de gran trascendencia para México, desafortunadamente las iniciativas tuvieron como destino ser desestimadas o ser modificadas con lo que una parte fundamental de su potencial transformador se perdió en el camino.

La mezquindad, la envidia, la soberbia y la cortedad de miras, operaron en contra de los cambios que México necesitaba, muchos de los cuales llegaron demasiado tarde. Nuestro país sería otro de haberse aprobado las reformas panistas, nuestra visión de la historia patria sería otra si fuéramos capaces de recuperar la brillante historia del vigoroso y fundamental legado parlamentario del PAN.

Muchas de las “banderas” que el PRI y la izquierda han enarbolado como causas por las que han luchado y como instituciones y reformas propias, fueron en realidad propuestas de Acción Nacional. Sólo la ignorancia dolosa o el artero desconocimiento de las aportaciones panistas explican la falta de reconocimiento a un legado legislativo que trasciende a su siglo.

Desafortunadamente, en este milenio el Congreso mexicano está entrampado en una dinámica perversa que ha invertido la mecánica de su funcionamiento en el siglo XX: antes los grupos parlamentarios presentaban iniciativas firmadas a nombre del grupo o varios legisladores se sumaban a una iniciativa que era presentada por alguno de ellos, además de que el número de iniciativas presentadas era relativamente bajo; hoy las iniciativas se presentan a título individual y en números verdaderamente alarmantes, que a estas alturas de la LXIII Legislatura suman más de 5 mil¹²², casi 8 iniciativas presentadas por legislador.

Los vicios que se han producido por este voluntad de iniciativas son: sobre regulación, intentos de legislar en materias administrativas reservadas al Ejecutivo, fallas en la técnica

¹²² De acuerdo a una búsqueda realizada en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

legislativa, reciclaje de iniciativas que han sido dictaminadas en contra, sobrecarga a las comisiones dictaminadoras, dispendio causado por el gasto ocasionado por cada iniciativa presentada¹²³. El Parlamento mexicano se ha convertido en una auténtica feria de vanidades en las que el protagonismo individual es un peligro constante; lo que se gana en cantidad, se pierde en calidad: "El legislador privilegia la presentación de iniciativas, descargando con ello su conciencia como si no supiera que de iniciativas está empedrado el camino de la inutilidad del Congreso"¹²⁴.

En esta dinámica se ha relegado el hecho de que las cámaras no son órganos idóneos "para hacer buenas leyes porque éstas son el resultado del talento de un jurista consagrado o bien de un equipo de expertos que por lo regular forman parte del Poder Ejecutivo. En general, las asambleas distorsionan o modifican para mal una iniciativa... En las negociaciones... se pierde mucho en calidad y se sacrifica una buena técnica legislativa en aras de alcanzar consensos. En lo referente a las iniciativas que presentan los propios legisladores, éstas casi siempre obedecen a un compromiso electoral o bien a un anhelo de dejar huella de su paso por el Poder Legislativo"¹²⁵.

No podemos negar que uno de los principales problemas del presidencialismo mexicano es la ineficacia del Parlamento, que con apenas un par de décadas de vida plena, ha dado sobradas muestras de mezquindad y venalidad: "Un poder Legislativo sin el sustento profesional y con arrebatos de notoriedad... puede generar un derecho plagado de proclamas y de compromisos electorales que deterioran el Estado de derecho al aprobarse normas elaboradas sin la más mínima técnica legislativa, muchas veces sólo para satisfacer planteamientos del electorado"¹²⁶.

¹²³ Pago a asesores, papelería, horas hombre perdidas para valorar y dictaminar, etc. "La elaboración de las leyes es costosa y exige mucho tiempo y trabajo; las consecuencias de cada ley son imprevisibles, y la capacidad de aceptación de los destinatarios es limitada, por lo que el número de leyes ha de limitarse a lo más esencial. Su utilidad ha de medirse por el bien común". Norbert Brieskon. Citado en Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 151.

¹²⁴ Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 311.

¹²⁵ Ibid. p. 144.

¹²⁶ Ibid. p. 176.

La toma de tribunas y de instalaciones donde sesionan las Cámaras son acciones contrarias al espíritu democrático y se constituyen en formas de mermar la democracia haciendo uso de la violencia; es por ello que "las oposiciones tienen que ser fuerzas políticas sistémicas, esto es, que acepten participar dentro del sistema conforme a sus principios y dentro de sus instituciones, descartando la violencia o la acción contraria al Estado de derecho"¹²⁷. A estas alturas enfrentamos el riesgo de lo que cáusticamente postula Hermann Heller: "Un pueblo y un sistema electoral que crea un Parlamento inepto elige a la vez un ejecutivo inútil"¹²⁸. Por ello, podemos afirmar que: "De la consolidación del Parlamento dependerá la consolidación de la democracia"¹²⁹.

Lo peor que le podría pasar a México en términos de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sería la disolución del parlamento por obra de un mesías tropical, y lo segundo peor, transitar de la simulación del parlamento, a la parálisis legislativa y al circo parlamentario. Si Giovanni Sartori tiene razón y el presidencialismo sólo funciona en los Estados Unidos de América es necesario un nuevo diseño institucional, cuya base sería una ingeniería constitucional bien pensada y aún mejor ejecutada, un diseño que implica evitar el tránsito del autoritarismo presidencialista a la ineficacia parlamentaria, ya que como lo señaló Jellinek: "La historia ha demostrado que la arbitrariedad y la corrupción parlamentarias pueden producir la destrucción del derecho en no menor grado que la omnipotencia del príncipe y la burocracia"¹³⁰.

La institución del Parlamento debe ser rediseñada a fondo, desde sus propios fundamentos constitucionales, para dar viabilidad a una institución que después del largo letargo del nacionalismo revolucionario resurgió hacia finales del siglo XX, sólo para entrar en un largo período de desencuentro y parálisis: "el Congreso mexicano es indolente, porque buena parte de sus integrantes están resentida"¹³¹.

¹²⁷ Ibid. p. 116.

¹²⁸ Citado en Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 44.

¹²⁹ Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 92.

¹³⁰ Citado en Ibid. p. 257.

¹³¹ Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 282.

Este trabajo de investigación representa un humilde esfuerzo para aportar luz sobre un periodo de nuestra historia parlamentaria tristemente relegado con fines claramente tendenciosos: por el lado del régimen, se pretendían menospreciar las propuestas panistas, y cuando el gobierno las adoptaba, las presentaba como propias, pero con modificaciones que mermaban su potencial transformador; por el lado de la izquierda, ésta se propone a sí misma como un sector por antonomasia reformador y progresista. Ambas visiones, igualmente parciales y sesgadas, se basan en el desconocimiento culpable de una historia parlamentaria que aquí se ha tratado de recuperar en algunos de sus momentos culminantes. En la medida en que se haya cubierto este inexcusable vacío histórico, nos podemos dar por satisfechos.

IX.- Bibliografía

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Diario de los debates.* Recuperado de:
<http://cronica.diputados.gob.mx/>

- - - - - *Leyes federales vigentes.* Recuperado de:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

- - - - - *Reformas a la Constitución.* Recuperado de:
<http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpeum.htm>

FUNDACIÓN MIGUEL ESTRADA ITURBIDE. *Estadísticas históricas diputados PAN.* Recuperado de: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/estadistica>

- - - - *Iniciativas de ley.* Recuperado de: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/iniciativas>

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. *Iniciativas de Ley.* México, EPESSA. 10 v.

PÉREZ FRANCO, Aminadab Rafael. *Índice Biográfico de Legisladores Federales del PAN: 1946-2008.* México, Talevari, 2008. 923 p.

RODRÍGUEZ PRATS, Juan José. *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano.* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. 519 p.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Diario Oficial de la Federación.* Recuperado de:
<http://www.dof.gob.mx/>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Normativa nacional e internacional.* Recuperado de: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>

Documentos de Trabajo es una serie de investigaciones de análisis de la Fundación Rafael
Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México