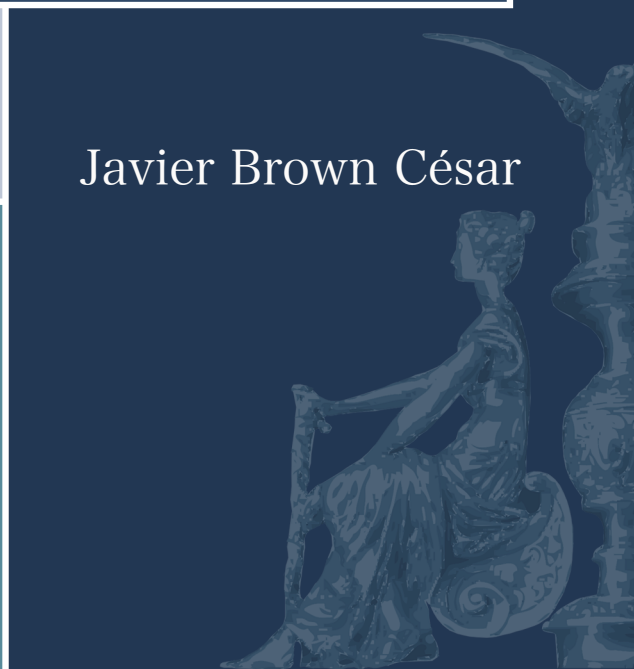




# El legado legislativo del Partido Acción Nacional en el siglo XX

Javier Brown César





El legado legislativo  
del Partido Acción Nacional  
en el siglo XX

Javier Brown César

El legado legislativo  
del Partido Acción Nacional en el siglo XX

Javier Brown César

Derechos reservados, 2019

Partido Acción Nacional  
Av. Coyoacán 1546,  
Colonia del Valle 03100,  
Ciudad de México.

Fundación Rafael Preciado Hernández  
Ángel Urraza 812, Colonia del Valle  
03100, Ciudad de México.

La reproducción total o parcial no autorizada  
vulnera derechos reservados.

Cualquier uso de la presente obra debe ser previamente concertado.



*A la memoria de Carlos Castillo Peraza  
(1947-2000) creador de fundaciones*



## Índice

Presentación	13
Prólogo	17
Metodología	19
El modelo originario del Congreso de la Unión	23
I. La XI Legislatura (1946-1949) y los primeros diputados de Acción Nacional	25
1. Reforma constitucional al artículo 27 en materia de protección de tierras vía amparo	27
2. Reforma constitucional al artículo 115 en materia de municipio libre	30
3. Reforma a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales en materia de amparo en el campo	33
4. Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 97 constitucional en materia de facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	34
5. Ley del Registro Nacional Ciudadano	36
6. Ley que crea la Comisión Nacional del Campo	38
7. Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación	40
8. Iniciativa de reforma constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones	41
Paquete de reformas económicas de 1948	42
9. Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México	43
10. Nueva ley sobre Empresas en que intervengan el Estado, Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal	44
11. Ley que prohíbe actividades indebidas en el Mercado de Valores	44
12. Ley que deroga el Impuesto de 15% <i>ad valorem</i> sobre la Exportación	45
13. Nueva Ley de Crédito para la Producción Rural	46
14. Nueva Ley de Fomento para la Pequeña Irrigación	49

15. Creación del Servicio Nacional de Selección y Desinfección de Semillas	49
16. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de huelga y escalafón	50
17. Ley que crea la Comisión de Estudio del Seguro Social	51
18. Ley que reforma y adiciona la que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México	54
19. Reformas a la Ley General de Vías de Comunicación para que los particulares puedan prestar servicio de carga en las carreteras Paquete en materia de reforma política presentado en 1948	55
20. Nueva Ley Electoral	56
21. Nueva Ley de Partidos Políticos	57
II. La XLI Legislatura (1949-1952)	62
1. Reforma en materia de amparo para autoridades del orden municipal	67
2. Nueva Ley de Garantías del Trabajador en el Sindicato	68
III. La XLII Legislatura (1952-1955)	71
1. Reforma a Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación	73
2. Propuesta para que la reforma constitucional que convierte la ciudadanía a la mujer aprobada en 1937 se publique y entre en vigor	73
3. Reforma constitucional en materia de cuenta pública y presupuesto	74
4. Reforma constitucional en materia de amparo	76
IV. La XLIII Legislatura (1955-1958)	79
1. Iniciativa que reforma la Ley para la Presentación de los Presupuestos	81
2. Reforma a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	81
3. Reformas en materia de patrimonio familiar paquete de reformas en materia electoral	82
4. Reforma para evitar que los partidos políticos utilizaran los colores patrios en sus distintivos electorales	85
5. Reforma para crear una Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales	85
6. Reforma para lograr la plena identificación de los votantes en las casillas	87

7. Ley propone acción penal por el uso de fondos públicos y medios de acción estatales en favor de algún partido político	88
V. La XLV Legislatura (1961-1964)	91
1. Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso	93
2. Ley de Educación Rural	94
VI. La XLVI Legislatura (1964-1967)	97
1. 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	100
2. Reforma al artículo 149 Bis del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del fuero común para considerar el genocidio como un delito	101
3. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de derechos para los trabajadores	102
4. Reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para crear un Consejo de Gobierno	103
5. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de libertad sindical	104
6. Reforma a la Ley de Amparo	105
VII. La XLVII Legislatura (1967-1970)	107
1. Ley que crea el Servicio Nacional de Empleo	109
2. 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	111
3. Ley que crea un organismo público denominado Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad	112
VIII. La XLVIII Legislatura (1970-1973)	115
1. Reformas a los artículos 103, 104, 105, 107, 115 y 116 constitucionales en materia de amparo para el municipio	117
2. Decreto para que el personal de las empresas adquiera acciones de la misma y participe en su administración	118

IX. La XLIX Legislatura (1973-1976)	121
1. Ley en materia educativa	123
2. Ley que crea el Instituto Nacional del Consumidor	124
3. Reforma al artículo 27 constitucional	125
4. Ley Federal de Servicio Social Obligatorio	128
X. La L Legislatura (1976-1979)	131
1. Ley Reglamentaria de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 107 constitucionales en materia de procesos penales	133
XI. La LI Legislatura (1979-1982)	137
1. Reforma al artículo 4º constitucional en materia de derecho a la vida	140
2. Decreto que crea la Comisión para la Promoción del Empleo en México de los Trabajadores Migratorios	140
3. Decreto que crea el Instituto Nacional de Energéticos	141
4. Nueva Ley del Seguro Social	142
XII. La LII Legislatura (1982-1985)	145
1. Reforma a los artículos 12 y 79 de la Ley Federal de los Servidores Públicos	147
2. Reforma a los artículos 5 y 6 de la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria	148
3. Reforma al artículo 108 Constitucional para juzgar al presidente durante su encargo	148
4. Reforma a los artículos. 1º, 2º, 10, 12, 28, 29, 50, 70, 80, 87, 89, 97 y 115 constitucionales en materia de derechos humanos	149
5. Reforma a la Ley de Radio y Televisión	149
XIII. La LIII Legislatura (1985-1988)	151
1. Reformas al Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Comisión de Derechos Humanos	153
2. Reforma al artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública	154
3. Reformas al Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Comisión de Asuntos Indígenas	154

4.	Reforma a los artículos 65, 66 y 69 constitucionales, en materia de periodos de sesiones del Congreso de la Unión	154
5.	Reforma al artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	155
6.	Reforma a diversos artículos de la Constitución en materia de reforma política del Distrito Federal	156
7.	Reforma al artículo 4° constitucional en materia de derechos de la familia	157
8.	Reforma el artículo 4° constitucional en materia de protección al ambiente	158
9.	Reforma el artículo 3° constitucional en materia de educación bilingüe y bicultural	159
10.	Reforma los artículos 18, 22, 23, 24 y 67 de la Ley Federal de Educación en materia de educación especial	159
11.	Reforma el artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo en materia de trabajadores de confianza	159
12.	Reforma el artículo 32 de la Ley de Escudo, Bandera y el Himno Nacional en materia de uso de los colores de la Bandera	160
13.	Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta para que se desgraven gastos por carga familiar, cuotas de seguridad social pagadas por trabajadores, gastos en medicinas, cuotas de colegiaturas y cuotas y donativos a partidos políticos	160
14.	Reforma al Código Federal Electoral en materia de tiempos y espacios en los medios	161
15.	Reforma los artículos 1° y 3° de la Ley Federal de Vehículos, en materia de seguro vehicular obligatorio	161
16.	Reforma la Ley Federal de los Servidores Públicos, en materia de auditoría y publicidad de las declaraciones	162
XIV.	La LIV Legislatura (1988-1991)	163
1.	Reforma a los artículos 115 y 116 constitucionales en materia de democracia directa	166
2.	Reforma constitucional en materia de segunda vuelta electoral	167
3.	Reforma a la Ley General de Población en materia de refugio	167
4.	Adición a la fracción III del artículo 4° de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	167

5.	Adición de un párrafo a la fracción IV del artículo 115 constitucional en materia de publicidad de las recaudaciones estatales	169
6.	Proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de fomento cooperativo	169
7.	Nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal	170
8.	Reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Fomento Agropecuario	172
9.	Reforma al artículo 3º constitucional en materia de educación primaria obligatoria	172
10.	Adición al capítulo VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en materia de agua y drenaje	173
11.	Reforma a la Ley Federal de Derechos de Autor	175
XV. La LV Legislatura (1991-1994)		177
1.	Ley sobre la libertad de Asociación Religiosa	180
2.	Nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	181
3.	Nueva Ley General de Sociedades y Asociaciones Mercantiles	187
4.	Nueva Ley del Instituto Nacional Pro Personas con Discapacidad	192
5.	Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo	193
6.	Nueva Ley General de la Cultura Física y el Deporte	194
XVI. La LVI Legislatura (1994-1997)		197
1.	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal	200
2.	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 en materia de democracia participativa	201
3.	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 en materia política	202
4.	Decreto que crea el Fideicomiso de Apoyo a Deudores	206
5.	Ley de Asociaciones Agrícolas	207
6.	Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos y reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta	208



7. Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones	210
8. Ley del Servicio Civil de Carrera	212
9. Creación del Instituto de Promoción de Exportación	214
10. Ley General del Libro	216
11. Ley Federal de Comunicación Social	218
XVII. La LVII Legislatura (1997-2000)	223
1. Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	227
2. Iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas	227
3. Nueva Ley General para la Atención de las Personas en Edad Avanzada	228
4. Nueva Ley de Asociaciones Ganaderas	231
5. 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	232
6. Nueva Ley Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones	233
7. Iniciativa de reforma constitucional en materia de voto de los residentes en el extranjero	234
8. Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social	234
9. Nueva Ley Federal de Juegos Pirotécnicos	236
10. 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	238
11. Creación de la Comisión Mexicana del Maíz	239
12. Nueva Ley de Bioseguridad	240
13. Reforma constitucional para establecer un organismo autónomo de supervisión de las entidades financieras	241
Conclusiones: el legado legislativo de Acción Nacional en el siglo XX	243
Bibliografía	261



# Presentación

Uno de los más trascendentes legados del Partido Acción Nacional a la historia del México del siglo XX es su aporte a la construcción de la democracia: ya fuera desde su demanda de elecciones limpias y defensa del voto, presente a partir de 1939, como desde los pocos, al principio, y múltiples conforme esa primera demanda se alcanzaba, triunfos en el nivel local; desde la construcción legal de instituciones que ciudadanizaran la organización de los comicios hasta la regulación de tiempos de publicidad y recursos públicos a los partidos... Una labor constante, gradual y apegada a derecho que contribuyó a la construcción de nuestro régimen político.

Esa lucha por la democracia no se circunscribe exclusivamente al sistema electoral; tiene, además, un correlato que recorre prácticamente todos los aspectos de la vida pública siempre desde la institucionalidad, la normatividad y aquellos cambios que eran necesarios para la construcción gradual y pacífica de un país. En ese sentido, el trabajo legislativo de Acción Nacional ha tenido una importancia crucial que inicia en 1946, con los primeros cuatro diputados partidistas, y recorre prácticamente sin interrupción hasta el año 2000, cuando fruto de ese esfuerzo, al que poco a poco –pero siempre de manera intermitente y con más sentido gregario que con visión de futuro colectivo– se alcanzó la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal.

Este libro es un recorrido por la historia de ese trabajo legislativo que, en conjunto, es en sí mismo la historia de mujeres y hombres comprometidos con México desde los espacios de representación de las cámaras de diputados y senadores. Es asimismo la posibilidad de asomarse al modo en que se concibe, se diseña y se traza una ruta que alcanza sus mejores momentos no necesariamente por sus logros tangibles en leyes, sino más bien por la claridad con la que varias generaciones pudieron interpretar su propio tiempo y entender qué era lo que hacía falta para trazar un futuro donde tuvieran arraigo los valores de la democracia.

*El legado legislativo del Partido Acción Nacional*, de Javier Brown César, rescata de este modo una historia que debía comenzar a escribirse y de la que la Fundación Rafael Preciado Hernández se encuentra orgullosa de poder impulsar desde su área

editorial. Y decimos comenzar a escribirse porque si bien esta obra es un inicio, queda mucho por rescatar y recopilar del trabajo de las y los legisladores panistas tanto en ese periodo como en las cuatro legislaturas de este siglo XXI.

Era, no obstante, crucial dar el primer paso en esa labor de recuperación historia. Y la mejor forma es precisamente rescatando las principales iniciativas presentadas en ambas cámaras. Los criterios de selección para determinar la importancia de aquellas, a decir del propio autor, no radica en la cantidad de iniciativas, criterio con el que actualmente suele medirse el desempeño legislativo y que, por desgracia, se presta mucho más a la ocurrencia de la acumulación que a la precisión de lo que se reflexiona y construye para alcanzar transformaciones profundas.

En cambio, el modo en que Brown César determina qué iniciativas incluir y cuáles no radica en tres consideraciones: si pretenden crear o transforma instituciones; si modifican las relaciones entre ciudadanía y autoridad; y si inciden en el funcionamiento del poder o de los órdenes de gobierno. Bajo estas condicionantes, se realiza una investigación que recorre ley por ley, legislatura por legislatura, protagonistas y contexto que acompañan cada una de las propuestas presentadas, la mayor parte rechazadas o, como ocurría con frecuencia, relegadas a la llamada “congeladora” sin merecer si quiera dictamen ni mucho menos discusión.

Lo que la lectora y el lector podrán destacar será, empero, el modo en que un partido y sus liderazgos supieron construir desde el ámbito legal aquellos cimientos que hoy son en buena medida los que sostienen nuestro sistema de convivencia, nuestra Constitución. Y esa claridad de miras se constata en prácticamente la totalidad de los diversos aspectos de la vida pública: sistema electoral y educativo, políticas agrarias, comerciales, fiscales o económicas, construcción de instituciones que garantizaran contrapesos a un poder central, autonomías que defendieran aspectos específicos y técnicos de la politiquería...

Una suma de ideas y de mecanismos para implementarlas que en la mayor parte de las ocasiones tomaron décadas para convertirse en cambios reales, y que no dejan de generar en quien acude a su consulta la pregunta de qué hubiese pasado si todos esos cambios hubiesen llegado antes y no tras el osario de medio siglo de lucha por el reconocimiento de las minorías a ser consideradas como actores políticos de primer orden.

*El legado legislativo del Partido Acción Nacional* es, en suma, el de la capacidad de imaginar un futuro y la tenacidad de empujar los cambios necesarios para lograrlo. Y hoy, cuando buena parte de ese esfuerzo colectivo entre partido y ciudadanos se encuentra amenazado por un latente regreso al autoritarismo, es buen momento para

acercarse a estas ideas con la finalidad de valorar su capacidad de mirar hacia el mañana, pero sobre todo, para entender que dar forma desde el orden jurídico, desde la elaboración de leyes y desde el trabajo legislativo al México moderno, es una labor gradual, técnica y de grandes esfuerzos, que debe defenderse de la tentación de la inmediatez, la premura y la prisa.

Para la Fundación Rafael Preciado es pues un gran honor contribuir a valorar tanto la herencia del Acción Nacional como los tiempos, las formas y los métodos de una democracia digna de llamarse como tal.

*Carlos Castillo*



# Prólogo

En términos de la dinámica del Poder Legislativo en México, el siglo XX puede considerarse perdido, en su mayor parte, para la historia parlamentaria. Por lo menos desde los tiempos del cardenismo, las cámaras del Congreso de la Unión fueron más una especie de oficialía de partes del Poder Ejecutivo que auténticos órganos deliberativos en los que proliferaran las discusiones y los debates.

Durante casi todo el siglo XX el Congreso mexicano durmió el sueño de los justos, avasallado por una mayoría oficialista, servil y sumisa. La oposición representada por el Partido Acción Nacional desde 1946, 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.

Fue hasta 1997 que se dio la pluralidad plena en la Cámara de Diputados, lo que implicó un cambio en la dinámica del poder y obligó a un repentino despertar del Parlamento. La oposición, ya con fuerza mayoritaria, se convirtió en un actor determinante, después de décadas de tener un papel meramente testimonial.

El rico legado parlamentario del PAN es innegable, pero ha sido injustamente ignorado por una historia 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 razones de la sinrazón, las mismas que usó para no dictaminar, descalificar o rechazar, una tras otra, las iniciativas de los legisladores del PAN.

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 libro pretende llenar esta laguna inaceptable, arrojando luz sobre el rico legado parlamentario del PAN.

Debemos reconocer el importante papel que han tenido las dos fundaciones ideadas por Carlos Castillo Peraza, para la concreción de este esfuerzo editorial: la Fundación Rafael Preciado Hernández acogió este proyecto, ideado originalmente por Carlos Castillo y apoyado por Fernando Rodríguez Doval; la Fundación Miguel Estrada Iturbide ha sido un actor determinante en la historia parlamentaria de Acción Nacional, siendo la única institución permanente de apoyo profesional al trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Este libro, concebido principalmente como una obra de consulta, es un homenaje a la memoria de Carlos Castillo Peraza, creador de fundaciones, y es un abierto reconocimiento a la importancia histórica que nuestras fundaciones han tenido desde finales del siglo pasado.

*Javier Brown César*



## Metodología



En este libro 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 protesta,<sup>1</sup> 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 relevante 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 grave error metodológico al considerar que la productividad de los legisladores se “mide” por el número de iniciativas presentadas.<sup>2</sup> 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 deban incluirse. El hecho de hablar de reformas relevantes no necesariamente conlleva que se trata de una nueva ley

---

<sup>1</sup> “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://fundacionestradauturbi.de.org.mx/legislaturas/xliv>

<sup>2</sup> “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.

o de una reforma constitucional integral, en ocasiones basta con la modificación de un solo artículo para que podamos hablar de una reforma relevante.

Provisionalmente asumiremos algunos criterios de delimitación para seleccionar las iniciativas que aquí serán incluidas, adoptando como rasero las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PAN<sup>3</sup> 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 las autoridades 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 crucial<sup>4</sup> en legislaturas posteriores.

Sin duda alguna, muchas iniciativas relevantes se han tenido que dejar de lado, debido a que la extensión de este libro 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.

Cabe señalar que la productividad de una legislatura<sup>5</sup> no debe medirse en términos del número de iniciativas presentadas, sino en función de la calidad de estas. 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, programático,<sup>6</sup> jurídico<sup>7</sup> y presupuestal.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Y del trabajo de los legisladores en lo individual.

<sup>6</sup> Contrarían los objetivos del desarrollo nacional planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas especiales, sectoriales y regionales.

<sup>7</sup> Generan antinomias.

<sup>8</sup> Conllevan un alto impacto presupuestal.

## **El modelo originario del Congreso de la Unión**

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 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...”<sup>9</sup>

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 (1997-2000), 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 reformas necesarias largamente postergadas.

El modelo original del Congreso mexicano se remonta a la Constitución de 1917.<sup>10</sup> 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 territorio<sup>11</sup> 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 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

---

<sup>9</sup> Juan José Rodríguez Prats. *Op. cit.* p. 119-120.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Los territorios eran Baja California y Quintana Roo.

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.

I. La XL Legislatura (1946-1949)  
y los primeros diputados  
de Acción Nacional





Durante décadas la cantidad de diputados fue definida con base en un criterio poblacional. Así, la reforma del 29 de agosto de 1928 estableció 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. Con la reforma de 1942 se pasó de un diputado propietario por 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.

La reforma de 1942 estaba vigente cuando Acción Nacional logró su primera bancada con cuatro diputados: Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy.<sup>12</sup> Los primeros legisladores del PAN levantaron la nueva bandera de la Nación desde la XL Legislatura con la presentación de 21<sup>13</sup> iniciativas que buscaron transformar de forma decidida nuestro sistema político, desmontando algunos de los elementos perversos del régimen.

### **1. Reforma constitucional al artículo 27 en materia de protección de tierras vía amparo**

La primera iniciativa<sup>14</sup> fue presentada por los diputados Aquiles Elorduy, Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin el 17 de octubre de 1946. Se trata de una iniciativa de reforma de las fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional.

La iniciativa asume como punto de partida la necesidad de realizar una profunda reforma agraria y “la urgencia vital que tiene para México la resolución del problema del campo en todos sus aspectos”.<sup>15</sup> El hecho de que este sea el primer proyecto legislativo presentado por el Partido responde a una profunda inquietud doctrinal. Ya desde los Principios de doctrina de 1939 se afirmaba que: “El más grave, quizá, de los

---

<sup>12</sup> 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”. Citado en Aminadab Rafael Pérez Franco. *Índice Biográfico de Legisladores Federales del PAN 1948-2008*. p. 230-231.

<sup>13</sup> Quienes han investigado esta primera agenda legislativa consideran 22 proyectos, ya que contabilizan dos veces la reforma que crea el Tribunal Federal de Elecciones. Cf. al respecto: Carlos Castillo Peraza. *El acento en la palabra*. p. 29-30. Lorena Pérez Hernández y Alejandra Gómez Morin Fuentes: “La legislatura de 1946 y las primeras propuestas de Ley del Partido Acción Nacional: análisis de la evolución de una agenda legislativa”. En *Bien Común*. 260, noviembre de 2016. p. 32-36.

<sup>14</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-27-constitucional-propone-la-proteccion-de-las-tierras-de-las-comunidades-las-parcelas-de-los-ejidos-la-pequena-propiedad-agricola-y-las-propiedades-declaradas-inafectables-evitando>

<sup>15</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus v. 1. p. 1.

problemas nacionales, es el del campo, y no será resuelto, antes se verá constantemente agravado, por los métodos insinceros y de mero interés político que hasta ahora se han empleado a su respecto.

“Es un problema primordial de nuestra economía; pero es, sobre todo, un problema de elevación humana”.<sup>16</sup>

El objetivo al que respondía la iniciativa era “dar a los agricultores el mismo tratamiento jurídico que la Constitución establece para todos los habitantes de la República, y no hacerlos objeto de un régimen de excepción que injustamente los perjudica y daña a toda la nación, en lo económico, porque debilita o impide el esfuerzo productivo y, más lamentablemente aún, en lo social, porque rompe las bases de todo régimen de derecho”.<sup>17</sup>

De ahí que se propusiera restaurar la posibilidad del amparo para los agricultores y ampliar la garantía de este para comprender también a las comunidades, a los ejidatarios y a las propiedades declaradas inaceptables. La reforma consta de dos partes: en la fracción XIV se da la declaración de principio sustantiva de la garantía y en la fracción XV la regulación procesal.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 1 de enero de 1934 fue la primera que modificó el artículo 27. Esta reforma transformó de manera importante el modelo constitucional original y prohibía el juicio de amparo con una nueva fracción XIV en los siguientes términos: “Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutivas de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en el futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo”.

La reforma propuesta por el PAN modificaba la fracción XIV en los siguientes términos:

“XIV. En ningún caso podrán afectarse por restitución “ni dotación, las tierras que se hayan restituído [sic.] o con las que se haya dotado a una comunidad, las parcelas individuales adjudicadas a los ejidatarios, la pequeña propiedad agrícola en explotación y las propiedades declaradas inaceptables.

“Las resoluciones de dotación respetarán el derecho del afectado a constituir su pequeña propiedad.

“Las afectaciones que procedan por restitución o dotación, respetarán en todo caso el derecho a recoger las cosechas pendientes, siempre que los frutos hayan de

---

<sup>16</sup> “Principios de doctrina 1939”. En *La doctrina panista*. p. 64.

<sup>17</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. v. 1. p. 2.

recolectarse antes de un año a partir de la fecha en que la resolución correspondiente pueda ser ejecutada.

“Los afectados con dotación, tendrán derecho de acudir al Gobierno federal para que les sea pagada la indemnización del caso. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que tenga fuerza definitiva la resolución de que se trate. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

Así mismo, en la fracción XV se proponía lo siguiente:

“XV. Procederá el amparo de justicia de la Unión en materia agraria: si el quejoso es una comunidad agraria, un ejidatario o un titular de pequeña propiedad agrícola en explotación o de tierras declaradas inafectables, la suspensión lo mantendrá en posesión sin impedir el trámite agrario correspondiente en todo lo que éste no afecte a tal posesión; si el quejoso no estuviere comprendido en la numeración que antecede, la suspensión se limitará exclusivamente a mantenerlo en posesión hasta la recolección normal de los frutos pendientes, en los términos del párrafo tercero de la fracción anterior”.

Cabe mencionar que el 12 de febrero de 1947 se publicó en el DOF una reforma constitucional que siguió negando el amparo tal como estaba originalmente previsto en el párrafo primero de la fracción XIV, no obstante, abrió una puerta al incorporar un párrafo tercero a la fracción referida en el que se previó que: “Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderas, en explotación, a los que se haya expedido, o en el futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”.

No está de más señalar que la reforma referida en el párrafo anterior no contempló los supuestos procesales, previstos en la reforma a la fracción XV, propuestos por los legisladores de Acción Nacional. Este ejemplo es el primero y muy significativo de la forma como el Congreso de la Unión pervirtió la propuesta original panista vaciándola de contenido y dejándola sin efectos plenos. Desafortunadamente, este es el primero de una larga serie de casos en los que el Congreso de la Unión vaciaría de contenido las propuestas panistas.

## **2. Reforma constitucional al artículo 115 en materia de municipio libre**

Esta segunda iniciativa<sup>18</sup> fue presentada por los diputados Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin el 23 de diciembre de 1946. Se trata de un proyecto de reformas a las fracciones I y II y a los párrafos primero y segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución.

La iniciativa asume como elemento de diagnóstico la situación de desastre en que se encontraban los municipios y señalaba que “el grande anhelo popular del Municipio Libre ha quedado sin cumplirse, y ello por la doble razón de que el texto constitucional no protege suficientemente al Municipio en relación con las autoridades locales, ni estructura la democracia municipal para hacer que la administración del Municipio esté real y efectivamente sujeta a la comunidad municipal y sea ante ella plenamente responsable”.<sup>19</sup>

El proyecto legislativo era congruente con lo establecido en el *Programa Mínimo de Acción Política* de 1940, que entre otros aspectos, proponía lo siguiente:

“1. El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la Nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esa autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la responsabilidad.

“2. Debe suprimirse, para los municipios, toda función de intermediación en la política general electoral.

“3. Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales de la República”.

Los ejes de la iniciativa eran:

“Primero. Determinación de las bases generales, positivas y negativas, que señalan la competencia propia del Municipio. Así, el Municipio podrá estar en aptitud de establecer su propio estatuto conforme a su mejor tradición y a sus peculiares características y necesidades, pudiendo optar entre diversos sistemas técnicos que se ajusten al texto constitucional y a los preceptos de su Ley Orgánica; podrá igualmente, determinar el campo que deba ser cubierto por los servicios públicos y en ningún caso podrá ser utilizado como engranaje de una maquinaria política del Estado o de la Federación, con lo que se evitará el motivo más constante que ha habido para engendrar la sujeción y la corrupción del Gobierno Municipal.

---

<sup>18</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-115-constitucional>

<sup>19</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. v. 1. p. 7.

“Segundo. Establecimiento de un régimen hacendario que es indispensable para asegurar la verdadera autonomía del Municipio. En el texto constitucional quedarán solamente señalados los mínimos de competencia fiscal del Municipio, a reserva de que posteriormente se establezca, como es debido, un régimen para delimitar y armonizar la competencia fiscal de los propios municipios, de los Estados y de la Federación. Simultáneamente, se garantizan la vigilancia de la comunidad municipal sobre el manejo de la hacienda del Municipio y la responsabilidad del ayuntamiento ante la propia comunidad municipal en relación con la hacienda del Municipio.

“Tercero. Determinación de las seguridades mínimas y de las instituciones mejores de la democracia municipal para lograr la mayor pureza y efectividad de la intervención de la comunidad en la vida pública del Municipio”.<sup>20</sup>

En consecuencia, la propuesta de reforma preveía lo siguiente:

#### *Democracia electoral*

Se establecía que la Ley Orgánica Municipal reglamentaría 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.

#### *Democracia directa*

Se establecía el régimen del Consejo abierto para los municipios que tuvieran menos de dos mil habitantes y, para todos los municipios, la iniciativa, el referéndum y la revocación del mandato.

#### *Voto a la mujer*

Se propuso que, en las votaciones municipales, la mujer tendría el derecho del voto en las mismas condiciones que el hombre.

#### *Publicidad de las cuentas*

Se previó que la Ley Orgánica Municipal reglamentaría 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.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 8.

### *Hacienda pública*

Se establecía que los municipios administrarían su hacienda con independencia de las autoridades del estado; que correspondía al Municipio el aprovechamiento de sus bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de tasas y derechos por la prestación de servicios públicos; la percepción del impuesto territorial sobre las bases que establezca la legislatura; y demás impuestos o derechos que la Legislatura local señale, así como una participación no inferior al veinte y al cinco por ciento, respectivamente, en los impuestos especiales del Estado y de la Federación que sean recaudados en el Municipio o de fuentes situadas dentro de su territorio.

### *Reglamentación*

Se preveía que los municipios podían establecer su propio estatuto, así como ordenanzas de policía y buen gobierno, las que reglamenten los servicios públicos y las relativas a su hacienda; y también que podrían adquirir y administrar los bienes inmuebles y derechos reales requeridos para los fines de su institución.

### *Imparcialidad en las elecciones*

Se proponía que en ningún caso los municipios tendrán participación o injerencia en los procesos electorales del Estado o de la Federación.

### *Competencia sobre la fuerza pública*

Se preveía que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

### *Conflictos competenciales*

Se proponía que en caso de conflicto entre el estado y el municipio por razones de competencia fiscal o de cualquier otro orden, conocería de él el Juzgado de Distrito correspondiente, en el juicio sumario, y la resolución sería apelable ante el Tribunal de Circuito competente.<sup>21</sup>

La reforma en materia de municipio libre es de tal relevancia, que muchas de sus disposiciones no se han puesto en práctica hasta el día de hoy. No obstante, algunas propuestas fueron incorporadas gradualmente por sucesivas reformas constitucionales:

---

<sup>21</sup> Cf. *Ibid.* p. 9-10.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de febrero de 1947 estableció el voto de las mujeres a nivel municipal en igualdad de condiciones que los varones.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de febrero de 1976, preveía la planeación y regulación conjunta y coordinada de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977, estableció la representación proporcional, pero no incorporó los mecanismos de democracia directa.

La reforma constitucional publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983 incluyó: diversas previsiones sobre la hacienda pública municipal; la facultad reglamentaria para expedir bandos de policía y buen gobierno y la competencia sobre la fuerza pública, o sea que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

### **3. Reforma a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales en materia de amparo en el campo**

La tercera iniciativa<sup>22</sup> fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Juan Gutiérrez Lascuráin y Miguel Ramírez Munguía el 4 de septiembre de 1947. Se trata de una iniciativa de adiciones y reformas a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa es, en cierto sentido complementaria a la primera presentada en materia de amparo en el agro. El punto de partida para su presentación es que: “Al ser aprobada la reforma de las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución, en los términos del proyecto del Ejecutivo, quedó pendiente la modificación de la Ley de Amparo para dar eficacia al nuevo texto constitucional destinado a restablecer un ambiente de garantías indispensable para el incremento de la producción agrícola”.<sup>23</sup>

La reforma a que alude el párrafo anterior fue publicada en el DOF el 12 de febrero de 1947. La ley a la que se refieren los iniciantes es la orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, publicada en el DOF el 10 de enero de 1936, la cual constituye la primera Ley de Amparo.

---

<sup>22</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbiturde.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-reglamentaria-de-los-articulos-103-y-107-de-la-constitucion-politica-proyecto-para-conferir-el-derecho-del-amparo-en-materia-agraria>

<sup>23</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. v. 1. p. 11

A raíz de la reforma al artículo 27, era necesario armonizar la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales en los siguientes términos:

- Adicionar que en la demanda de amparo deberá expresarse la fecha de la declaración de inafectabilidad o la de presentación de solicitud de inafectabilidad con los datos que acrediten la existencia de una pequeña propiedad.
- Prever las reglas cuando el amparo se pidiera contra actos que importaran privación o afectación agraria ilegales.
- La previsión de que se diferirá la audiencia si el quejoso comprobaba que está en trámite la expedición del certificado de inafectabilidad.

Estas propuestas no fueron incorporadas a nuestro orden jurídico. De hecho, la Ley de Amparo del 10 de enero de 1936 fue reformada hasta el 10 de enero de 1994 y fue abrogada por el decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 2 de abril de 2013.

#### **4. Ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 97 constitucional en materia de facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La cuarta iniciativa<sup>24</sup> fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin, el 26 de septiembre de 1947. Se trata de una iniciativa de Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del artículo 97 constitucional.<sup>25</sup>

El párrafo tercero del artículo 97, vigente en la época en que se presentó la iniciativa 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

---

<sup>24</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>25</sup> Con respecto a esta iniciativa Manuel Gómez Morín le escribió a Efraín González Luna en los siguientes términos: “Espero que encontrará acertada y discreta tanto la Ley misma, como la sucinta exposición de motivos. Nos parece que la introducción de esta iniciativa es una excelente preparación para los otros proyectos: la del delito contra la Constitución [esta iniciativa no se presentó], la del Censo Nacional Ciudadano [vid infra], la de la Ley Electoral que probablemente dividiremos en dos partes para separar el régimen [de] partidos políticos del mecanismo y del proceso electorales propiamente dicho [vid infra]. Carta 1371. En *Una amistad sin sombras*. p. 1622.



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 llamada facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ejerció en contadas ocasiones desde que se previó en el diseño constitucional original y no estuvo sujeta a ley reglamentaria alguna. El objetivo de la iniciativa presentada por los legisladores panistas era precisamente regular el ejercicio de la facultad de investigación, cuyo “procedimiento no ha de ser complejo ni extremadamente rígido. Ha de señalar los términos para que el proceso se inicie y los requisitos indispensables para que los comisionados de la Corte puedan cumplir su encargo. En cuanto a la procedencia misma de la averiguación, siempre conservando las facultades discrecionales que el texto de la Constitución señala a la Suprema Corte, la Ley Reglamentaria ha de precisar aquellos casos en los que el Ejecutivo Federal o las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de un Estado, deben promover la intervención de la Suprema Corte para que no quede sin vida el precepto de la Constitución”.<sup>26</sup>

Algunas de las previsiones más importantes de la nueva Ley Reglamentaria eran: Se establecían las diversas hipótesis para ejercer la facultad de investigación, como:

- 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.
- 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 y la agresión tenga por objeto impedir que esos actos se realicen.

---

<sup>26</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 15.

- Cuando lo pidan por lo menos tres periódicos diarios que hayan tenido circulación considerable en los tres años anteriores a los acontecimientos.
- Cuando debiendo hacer la petición el gobernador de un estado, no lo haga en término prudente.
- Cuando públicamente se señale al propio Presidente de la República, a miembros de su gabinete o de su Estado Mayor, a altos jefes del Ejército o a miembros del propio Congreso.<sup>27</sup>

Se establecía el procedimiento para ejercer la facultad de investigación, así como la obligación de entregar un informe, el cual debería “contener una relación sistemática de las averiguaciones practicadas, así como las conclusiones concretas a que los comisionados hayan llegado sobre los hechos objeto de la averiguación y sobre la imputabilidad de tales hechos”.<sup>28</sup>

Se establecía también que: “Si la averiguación se ha referido a hechos que constituyan la violación de las garantías individuales, la violación del voto público o algún delito castigado por ley federal, la Suprema Corte de Justicia, dentro de las setenta y dos horas de haber recibido el informe de sus comisionados, dar cuenta con él en sesión pública del Pleno, lo comunicará al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y al Procurador General, así como al gobernador que haya solicitado la averiguación, y ordenará que se publique en el *Semanario Judicial* una síntesis del informe y las conclusiones de éste”.<sup>29</sup>

Cabe señalar que la llamada facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se eliminó cuando se derogó el párrafo tercero del artículo 97 con la reforma publicada en el DOF el 13 de noviembre de 1997.

## 5. Ley del registro nacional ciudadano

La quinta iniciativa<sup>30</sup> fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Aquiles Elorduy y Juan Gutiérrez Lascuráin, el 7 de octubre de 1947. Esta iniciativa creaba el Registro Nacional Ciudadano.

---

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 21.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 22

<sup>29</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 22-23.

<sup>30</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

Ya desde el *Programa Mínimo de Acción Política* se postulaba la necesaria imparcialidad del gobierno y sus órganos en lo relativo a los procesos electorales: “La condición mínima requerida para que pueda existir la acción electoral como base de la formación de un gobierno legítimo, y como expresión jurídica de la voluntad popular, es la imparcialidad del gobierno, de sus órganos, de sus funcionarios y de las instituciones que él cree o dirige”.

La exposición de motivos señalaba las deficiencias, en materia de padrón electoral que presentaba la Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 7 de enero de 1946. En consecuencia se precisaba que era necesario crear “un Registro Nacional Ciudadano que de un modo permanente, por los medios técnicos adecuados con las debidas facilidades de clasificación y de tabulación, incluya en sus cuadros a todos los que tienen la capacidad y la responsabilidad de la ciudadanía y, con independencia de toda elección concreta, imparcialmente y con eficacia esté siempre en posibilidad de proporcionar las listas electorales, que son requisito indispensable para la emisión del voto”.<sup>31</sup>

La iniciativa preveía que la Secretaría de Gobernación organizaría el Registro Nacional Ciudadano y se establecían los requisitos que deberían tener quienes aspiraban a ser director del Registro, así como los jefes de las oficinas en la capital de cada entidad federativa. La Ley establecía la obligación de inscribirse en el Registro Nacional Ciudadano para todos los mexicanos, hombre y mujeres, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que cumplan veintiún años si son solteros, o de que contraigan matrimonio, si son mayores de dieciocho años y menores de veintiún.<sup>32</sup> Debe señalarse que la Ley electoral de 1947 establecía que la inscripción en el registro de votantes sería un derecho, más no una obligación.<sup>33</sup>

La inscripción en el registro sería en fichas individuales, numeradas serialmente y tendría los siguientes datos, que también deberían contenerse en la credencial ciudadana: nombre y apellidos paterno y materno, 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

---

<sup>31</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 25.

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 28.

<sup>33</sup> Tal como se establecía en la fracción I, del artículo 55.

por nacimiento o por naturalización, firma y, en su defecto huella digital y retrato.<sup>34</sup> Además de ser un documento para votar, la credencial también tendría efectos como cédula de identidad.

La iniciativa establecía el derecho a recurrir ante la Dirección General del Registro en los casos en que se diera la negativa a inscribir a un ciudadano o a tomar nota de los cambios que deben hacerle constar en la inscripción y en la credencial, así como la no inclusión en los padrones electorales de un ciudadano inscrito en el registro, o la inclusión indebida de ciudadanos que no deban aparecer en los padrones.

También se establecía multa o pena de prisión en los siguientes casos: cuando no se cumpliera la obligación de inscribirse en el padrón y cuando no se notificara el cambio de domicilio, cuando se suplantara a otra persona para obtener una credencial, para quien sin ser funcionario falsificara una credencial, para quien alterara el padrón, para el funcionario que negara el valor probatorio de la credencial, al funcionario o empleado federal, local o municipal, que falsificara o alterara una credencial ciudadana y al funcionario o empleado del Registro Nacional Ciudadano que hiciera en el registro, deliberadamente, una inscripción falsa, o deliberadamente también, expidiera certificaciones con datos falsos u omitiera nombres.

Esta reforma de gran trascendencia tardaría décadas en ser implementada parcialmente con la reforma electoral de 1993. Fue incluso necesario que el gobierno panista de Baja California demostrara que la credencial para votar con fotografía era técnica y económicamente viable en la elección de 1991 para dar ejemplo a la Federación de que se podía implementar este tipo de identificación.

## **6. Ley que crea la Comisión Nacional del Campo**

La sexta iniciativa<sup>35</sup> fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy, el 17 de octubre de 1947. Esta iniciativa creaba la Comisión Nacional del Campo.

La iniciativa tenía como punto de partida un diagnóstico de la realidad del campo caracterizada por: “Un conocimiento todavía muy vago e impreciso de los recursos naturales del campo; pocas tierras abiertas al cultivo y extremas deficiencias en los métodos, en la orientación, en el equipo de trabajo, ignorancia, desperdicio o

---

<sup>34</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 39.

<sup>35</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbiturbe.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>

mala utilización de múltiples riquezas y potencialidades; vastas zonas sustraídas al aprovechamiento nacional en las costas y en el altiplano mismo, por obstáculos que no sería imposible, ni siquiera difícil en muchos casos, remover o superar; desaprovechamiento o mal empleo de aguas; despilfarros ignorantes o criminales, como el del rápido avance de la erosión que acaba el suelo, o la destrucción y el mal uso de nuestros bosques”.<sup>36</sup>

La iniciativa tenía como objetivo crear una instancia que integrara los datos sobre el campo dispersos entre diversas oficinas mediante una comisión “que pueda requerir cuantos datos e informes tengan las diversas oficinas del Estado y a la que se aporten todas las noticias, observaciones y opiniones de los que por su propia experiencia o por su estudio y meditación, conozcan el problema del campo. Una comisión autónoma, no ligada a un interés político, abierta sin prejuicio a todas las informaciones y a todas las voces que puedan conducirla a la verdad y al acierto, consciente de la grave responsabilidad de su misión extraordinaria, e integrada, por tanto, por personas aptas, de rectitud e independencia acreditadas, que sólo aspiren a dar a México el valiosísimo servicio de una información sincera, completa y sin deformaciones y de sus recomendaciones limpias y desinteresadas”.<sup>37</sup>

El objetivo de la comisión era el estudio de 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 y estaría integrada por cinco vocales designados por el Presidente de la República, teniendo en cuenta su experiencia. La comisión designaría de entre sus miembros un presidente, un vicepresidente, un secretario general y, un tesorero de una terna propuesta por el Instituto de Contadores Públicos Titulados. Para el ejercicio de sus funciones se le asignaba un presupuesto inicial de 3 millones de pesos y podría recibir subsidios adicionales.

Entre las facultades más importantes de la comisión estaban:

- 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 que necesite la comisión.

---

<sup>36</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 36.

<sup>37</sup> *Ibid.* p. 40.

- Hacer comparecer ante ella o ante sus delegados debidamente autorizados, a los demás funcionarios y empleados del Ejecutivo o de los gobiernos locales, y recibir su testimonio sobre dentro de la competencia de la comisión.
- Formar su propio reglamento, administrar su presupuesto y contratar técnicos que la asesoren en sus labores.

Cabe señalar que un órgano especializado con esas características no fue creado. El Partido consideró que la creación de la comisión era de gran relevancia por lo que la iniciativa se volvió a presentar en las Legislaturas XLI<sup>38</sup> y XLII.<sup>39</sup>

### **7. Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación**

La séptima iniciativa<sup>40</sup> fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin, el 4 de noviembre de 1947. La iniciativa reforma y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935.

Uno de los aspectos principales de la iniciativa era la previsión de que el Presupuesto de Egresos de la Federación debería ser presentado a más tardar el 10 de noviembre del año que corresponda, ya que en el texto vigente en la época se daba como fecha límite hasta el 15 de diciembre, por lo que: “Si el Ejecutivo agota el término que ese precepto señala, evidentemente será imposible, concluyendo el periodo ordinario de sesiones el día 31 del mismo mes de diciembre, que la Cámara pueda cumplir la misión importantísima que le compete respecto al presupuesto”.<sup>41</sup>

Con base en la nueva fecha de envío del presupuesto, la iniciativa planteaba un calendario para la integración de este con las siguientes fechas:

- Antes del 30 de junio las dependencias del Ejecutivo enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que crean convenientes hacer por lo que se refiere a sus respectivos ramos.

---

<sup>38</sup> En la XLI Legislatura se presentó el 3 de noviembre de 1949 y fue suscrita por los diputados Eduardo Facha Gutiérrez, Gonzalo Chapela, Jaime Robles Martín del Campo y Juan José Hinojosa.

<sup>39</sup> En la XLII Legislatura se presentó el 6 de noviembre de 1952 y fue suscrita por los diputados Manuel Aguilar y Salazar, Francisco Chávez González, Ramón Garcilita Partida, Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarrola Santoyo.

<sup>40</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-organica-del-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-propuesta-para-facilitar-a-la-camara-de-diputados-el-estudio-y-analisis-del-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion>

<sup>41</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. T. I. p. 45.

- Antes del 1 de agosto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las modificaciones que se hayan hecho al instructivo para la formación del presupuesto y comunicará las indicaciones especiales que estimen pertinentes respecto a cada ramo.
- A más tardar el 1 de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará a las dependencias la suma que haya previsto para el presupuesto del ramo y la distribución proyectada de dicha suma.
- Durante la segunda quincena de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocará a los representantes que designen las dependencias federales, para darles instrucciones a la preparación del proyecto.
- A más tardar el 1 de octubre las dependencias federales enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos preliminares de presupuesto.
- A más tardar el 1 de noviembre las dependencias federales presentarán los proyectos definitivos.

Esta iniciativa no se dictaminó, no obstante, la fecha para el envío del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se fijó a más tardar para el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando el Ejecutivo iniciara su encargo, de acuerdo a la reforma al artículo 74 constitucional publicada en el DOF el 17 de noviembre de 1982. Con esta nueva fecha quedaba sin efecto la previsión anterior establecida en el decreto publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1977, que era el día último del mes de noviembre. Con la reforma publicada en el DOF el 30 de julio de 2004 la fecha de entrega se volvió a cambiar para establecerse el día 8 de septiembre, y cuando el ejecutivo iniciara su encargo, el 15 de noviembre. Debe también señalarse que el calendario para la integración del llamado paquete económico quedó establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### **8. Iniciativa de reforma constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones**

La octava iniciativa<sup>42</sup> fue presentada por los diputados Antonio L. Rodríguez, Miguel Ramírez Munguía, Juan Gutiérrez Lascuráin y Aquiles Elorduy, el 28 de noviembre de 1947. Esta iniciativa creaba el Tribunal Federal de Elecciones “integrado por dos miembros designados por insaculación de entre los ministros en ejercicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por otros dos, designados por el mismo método, de una lista formada con cinco nombres que deberá proporcionar cada uno de los partidos

---

<sup>42</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-60-constitucional-propuesta-para-que-la-constitucion-establezca-el-tribunal-federal-de-elecciones>

registrados con intervención en la elección de que se trate, y por un miembro más, designado también por insaculación, de la lista de notarios con más de cinco años de ejercicio en el Distrito Federal”.<sup>43</sup>

Los ministros de la Suprema Corte designados para integrar el Tribunal dejarían de ejercer sus funciones en la Corte. Las personas propuestas por los partidos deberían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de treinta y cinco y menores de sesenta y cinco años de edad, de probidad reconocida y de recto e informado criterio, que no hubieran desempeñado en los cinco años anteriores a su designación puestos de elección popular, exceptuando los municipales, ni empleos o cargos públicos de la Federación o de los estados, ni puestos, encargos o comisiones en las empresas económicas que dependan del estado o en las que éste tenga interés dominante.

El Tribunal apreciaría los hechos en conciencia y sentenciaría con arreglo a derecho y consignaría 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, serían definitivas e inatacables. También calificaría la elección de Presidente de la República, con lo que se derogaba la fracción I del artículo 74, en la que se preveía que la calificación de la elección presidencial sería realizada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

Dada su trascendencia, la iniciativa se volvió a presentar en la XLIII Legislatura.<sup>44</sup> El Tribunal Federal de Elecciones es el antecedente del Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado por decreto de nuevo Código Federal Electoral, el 12 de febrero de 1987 y que con la reforma publicada en el DOF el 6 de abril de 1990 cambiaría su nombre por el de Tribunal Federal Electoral y en 1996 se le adscribió al Poder Judicial de la Federación.

Esta iniciativa se volvió a presentar como parte del paquete de reformas en materia política en 1948.

### *Paquete de reformas económicas de 1948*<sup>45</sup>

El 20 y 22 de octubre de 1948 los diputados Antonio L. Rodríguez, Juan Gutiérrez Lascuráin y Miguel Ramírez Munguía presentaron un paquete integrado por once

---

<sup>43</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 54.

<sup>44</sup> En la XLIII Legislatura fue presentada el 25 de noviembre de 1955 y suscrita por los diputados Manuel Sierra Macedo, Patricio Aguirre A., Jesús Sanz Cerrada López, Manuel Cantú Méndez, Alfonso Ituarte Servín y Federico Sánchez Navarrete.

<sup>45</sup> En estas iniciativas Manuel Gómez Morin participó activamente como se colige de la carta que le dirige a Efraín González Luna el 22 de octubre: “Hubiera querido consultar con usted cada una de estas iniciativas; pero el tiempo se nos vino encima y era imposible esperar más tiempo. Espero que las encontrará precedentes todas”. Carta 1593 En *Una amistad sin sombras*. p. 1855.



iniciativas de diversa naturaleza, todas ellas de singular relevancia en materia de desarrollo económico.<sup>46</sup>

## 9. Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México

La primera iniciativa<sup>47</sup> reformaba diversos artículos de la Ley Orgánica del Banco de México, del 26 de abril de 1941 (publicada en el DOF el 31 de mayo de 1941) y fue presentada en la sesión del 22 de octubre. El punto de partida de la propuesta es que la “La Ley Orgánica del Banco de México, de 26 de abril de 1941, modificada por diversos decretos de 31 de diciembre de 1941; 14 de enero y 24 de agosto de 1942; 26 de diciembre de 1945 y 30 de diciembre de 1947, 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, debilita la autonomía del Banco que es esencial y tuerce y empobrece, con grave peligro, las normas de su funcionamiento”.<sup>48</sup>

La reforma planteaba los siguientes objetivos:<sup>49</sup>

- Completar y dar sentido al texto que la ley en vigor mutiló, así como puntualizar los términos en que debe estar constituida la reserva monetaria, impedir que pueda ponerse en grave riesgo la reserva en cuanto esté constituida por divisas cuyo valor está sujeto a decisiones o emergencias ajenas, y establecer una regla básica de prudencia, para la valuación de partes esenciales del patrimonio del Banco.
- Ordenar y jerarquizar mejor las operaciones del Banco, para señalar los marcos y condiciones de objeto, plazo y garantías de las operaciones y para impedir que pueda hacerse de la creación de moneda un simple recurso presupuestal o para financiar empresas aventuradas y sin substancia.
- Garantizar la seriedad, la libertad y la responsabilidad del Banco como institución autónoma, la posición del consejo como su órgano básico de funcionamiento, y la veracidad y suficiencia de las informaciones por las que la opinión pública debe estimar la situación y la conducta del Banco.

---

<sup>46</sup> Las iniciativas se estudian en este apartado en el orden en que fueron presentadas.

<sup>47</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>48</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 76.

<sup>49</sup> Cf. *Ibid.* p. 76-77.

## **10. Nueva ley sobre empresas en que intervengan el Estado, organismos descentralizados o empresas de participación estatal**

En la iniciativa<sup>50</sup> presentada el 22 de octubre se señalaba que el decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, como el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicado en el DOF el 31 de enero de 1948, daba cuenta de 72 organismos o empresas sujetos al control de la Comisión de Inversiones, de las cuales el Ejecutivo no tenía conocimiento exacto de la situación de las empresas.<sup>51</sup>

En consecuencia, se proponía que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían publicar mensualmente un estado de su contabilidad y anualmente un balance general y un estado de pérdidas y ganancias, certificados por contador público titulado y con la expresión de los datos que permitieran juzgar de su situación financiera real. Se precisa que la publicación sería hecha en el DOF y en uno de los diarios de mayor circulación.

Se preveía además que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería mantener al corriente y publicar en el DOF, cada seis meses, la lista de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de las asimiladas; revisaría y comprobaría los estados y balances de esos organismos o empresas, y publicaría en el DOF dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que forme su balance cada uno de los organismos o empresas dichos, su aprobación a tal balance o las observaciones que haga al efecto.<sup>52</sup>

Hoy día, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica en el DOF la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal, la cual comprende los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

## **11. Ley que prohíbe actividades indebidas en el mercado de valores**

Esta iniciativa,<sup>53</sup> presentada el 22 de octubre tenía como objetivo principal inhibir procedimientos que perturbaran el régimen monetario y contribuyeran con presiones

---

<sup>50</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiteurbide.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-publicuen-sus>

<sup>51</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 86.

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 90.

<sup>53</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiteurbide.org.mx/iniciativas/ley-que-prohibe-actividades-indebidas-en-el-mercado-de-valores-la-ley-pretende-protger-al-banco-de-mexico-y-otros-organismos-del-estado-de-operaciones-en-que-se-obliguen-a-adquirir-valores-publicos-a>

inflacionarias. Esto sucedía con los denominados “pactos de recompra” con los que el Banco de México y otras instituciones “se obligan a adquirir a la vista determinados valores, de emisión hecha por el Estado, por instituciones oficiales o por particulares”.<sup>54</sup>

En la exposición de motivos se señalaba también que “es a todas luces inconveniente y llega a extremos de ilicitud, el empleo de fondos públicos o, peor aún, de moneda de nueva creación, para adquirir permanentemente, valores ofrecidos al mercado y que éste no acepta o no puede absorber dentro de sus posibilidades reales que indican el monto de los recursos de la colectividad genuinamente disponible”.<sup>55</sup>

En consecuencia se expedía una nueva Ley y se preveía un régimen transitorio en el que quedaba “prohibido al Banco de México, así como a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal que tengan carácter económico y estén incluidos [sic.] en la descripción de los artículos 2 y 3 de la Ley de 30 de diciembre de 1947, celebrar operaciones por las cuales el propio Banco y los demás organismos o empresas mencionadas antes, se obliguen directa o indirectamente a adquirir valores públicos o valores emitidos por organismos descentralizados o por empresas de participación estatal o por particulares, a un precio determinado de antemano”.<sup>56</sup>

Debe señalarse que Manuel Gómez Morin concibió la llamada Sociedad Financiera, que con el tiempo se convertiría en la Bolsa de Valores.<sup>57</sup> Aquí, como en otros ámbitos financieros, el fundador de PAN muestra por qué debe ser considerado uno de los mayores expertos del siglo XX.

## **12. Ley que deroga el impuesto de 15% *ad valorem* sobre la exportación**

Esta iniciativa,<sup>58</sup> presentada el 27 de octubre de 1948 proponía derogar el Impuesto del 15% a las exportaciones, ya que con éste se atentaba contra la necesidad de fomentar la exportación y la urgencia de reconstruir la economía nacional. En la iniciativa se preveía que para que el Ejecutivo pudiera establecer por decreto cuotas o prohibiciones

---

<sup>54</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 93.

<sup>55</sup> *Ibid.* p. 94.

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 95.

<sup>57</sup> María Teresa Gómez Mont. *Manuel Gómez Morin, 1915-1939*. p. 918.

<sup>58</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-que-deroga-el-impuesto-del-15-ad-valorem-sobre-la-importacion-se-deroga-el-impuesto-del-15-sobre-la-importacion-y-se-sustituye-por-cuotas-o-prohibiciones-de-exportacion-de-articulos-necesarios-a-la-058e9b51-73d4-4c17-b7fb-924fdfe2fe89>

de exportación de artículos necesarios para el consumo interior y la producción nacional se deberían dar los siguientes requisitos:

- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicaría los proyectos de decreto que le fueran recomendados al efecto por la Comisión de Aranceles;
- Si el decreto proyectado comprendía el establecimiento de una cuota de exportación, la distribución de esa cuota sería confiada a la Secretaría de Economía y el propio decreto establecería un término de 15 días durante el cual dicha Secretaría haría esa distribución entre los productores y la publicaría con expresión de las consideraciones que le sirvieran de base;
- En caso de urgencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedaría facultada para prohibir provisionalmente la exportación de los productos relativos desde la fecha en que se publicara el proyecto de decreto correspondiente.<sup>59</sup>

### **13. Nueva Ley de Crédito para la Producción Rural**

La nueva Ley de Crédito para la Producción Rural<sup>60</sup> se presentó el 3 de noviembre de 1948, con el objeto de crear un sistema de crédito cuyos antecedentes se remontaban a 1926. El objetivo principal de la Ley era hacer “accesible el crédito al mayor número posible de productores del campo y permita la mejor utilización, a ese fin, no sólo de los recursos que el Estado pueda aportar, sino también del mayor volumen que sea posible lograr de los recursos disponibles en el sistema general de crédito o en el mercado de capitales”.<sup>61</sup>

Los principios para la organización del crédito agrícola eran:

“a) la organización local, puesta en manos y bajo la responsabilidad de los usuarios mismos del crédito;

“b) la correcta inversión de los recursos que al crédito puedan canalizarse, precisamente en los fines productivos para los cuales se otorgue el crédito y en la medida y con la oportunidad en que esa aplicación de los recursos se requiera;

“c) la transformación jurídico-económica de las operaciones del crédito agrícola, que tienen características especiales de plazo y de garantía, en operaciones que puedan

---

<sup>59</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 102.

<sup>60</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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-reglamentar>

<sup>61</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. *Ibid.* p. 104.

llenar los requisitos técnicamente exigidos para inversión de los fondos disponibles en instituciones intermediarias o inversoras y en el mercado”.<sup>62</sup>

Los principales aspectos de la nueva ley eran:

- Se creaba el Comité de Crédito para la Producción Rural como organismo autónomo de derecho público con personalidad jurídica, compuesto por cinco miembros que debería informar anualmente al Congreso todas las operaciones, presentando cuentas debidamente detalladas y comprobadas.
- El Comité estaría integrado por personas de reconocida competencia en asuntos económicos o en el aprovechamiento de los recursos naturales del campo y no podrían desempeñar otro encargo mientras fueran parte del Comité.
- El Comité publicaría sus propios reglamentos y sesionaría con asistencia de cuando menos 4 miembros, los cuales recibirían remuneraciones mensuales.
- El Comité gestionaría el establecimiento de asociaciones de crédito para la producción rural, las cuales deberían ser organizadas como sociedades anónimas de capital variable, con capital mínimo de cien mil pesos representado por acciones ordinarias de series “A” y preferentes “B”. Las asociaciones se tendrían que inscribir en la Comisión Nacional Bancaria.
- Con respecto a las operaciones de crédito 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; el Comité formaría distritos con unidad geográfico-económica, que comprenderían diversas zonas, y en las que la producción rural tuviera características similares en cuanto a régimen de producción, o en cuanto a necesidades y posibilidades económicas o financieras.
- Se establecía 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 les daría asistencia técnica.
- Se preveía que el Comité podría constituir fondos de garantía para las operaciones pasivas de crédito en cada uno de los distritos sujetos a determinadas bases, entre las que destacan las siguientes: la garantía se limitaría a operaciones de crédito para una producción determinada, ampararía sólo los riesgos consistentes en la merma o la pérdida de las cosechas o en la muerte de ganado por causas meteorológicas o por epizootias o plagas, o por hechos ajenos o sociales y las

---

<sup>62</sup> *Idem.*

operaciones cubiertas por la garantía, deberían vencer en un plazo no mayor de 12 meses.

- El Comité podría destinar hasta el 15% de los fondos a su disposición para cubrir su presupuesto, subsidiar la constitución e instalación de asociaciones de crédito y subsidiar a asociaciones de crédito.
- Se establecía que las asociaciones de crédito podrían realizar las siguientes operaciones: otorgar a sus asociados créditos de habilitación o avío para la producción de frutos que puedan cosecharse en plazo mayor de un año; otorgar créditos para engorda de ganado, con plazo que no exceda de un año; conceder 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 para construcción de aguajes, 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; conceder crédito a sus asociados, para inversiones permanentes y relacionadas con la producción o para las necesidades domésticas de los mismos; celebrar con instituciones de crédito o de inversión o con particulares las operaciones de crédito requeridas para allegarse los recursos necesarios al cumplimiento de su programa.
- Se preveía que el Presupuesto Federal de Egresos para 1949, destinaría una partida, con importe de cien millones de pesos, para el Comité de Crédito, para la producción rural.

La Ley refleja la importante experiencia que Manuel Gómez Morin tuvo como fundador del Banco Nacional Refaccionario para el Fomento de Crédito Agrícola, encomienda que recibió un 2 de septiembre de 1925 y que tuvo como resultado la Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926, además de la publicación de *El crédito agrícola en México*.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Cf. María Teresa Gómez Mont. *Manuel Gómez Morin, 1915-1939*. p. 244 *et passim*.

#### **14. Nueva Ley de Fomento para la Pequeña Irrigación**

La Ley para el Fomento de la Pequeña Irrigación<sup>64</sup> fue presentada el 29 de octubre de 1948 y tenía como base el problema de que “los recursos destinados hasta ahora a estas obras de pequeña irrigación y las superficies beneficiadas con ellos son de poca cuantía proporcional”.<sup>65</sup>

En la ley se proponía que la Secretaría de Recursos Hidráulicos destinaría por lo menos un 15% de su presupuesto anual al cumplimiento de su programa de obras de pequeña irrigación, y podría destinar hasta un 15% más de ese presupuesto a la realización de obras en las que las autoridades locales, los agricultores interesados y las sociedades que ellos formen, así como otros particulares, promovieran ante la secretaría, cuando estuvieran dispuestos a aportar, por lo menos, el 50% del costo.

Se contemplaba que la Secretaría de Recursos Hidráulicos destinaría por lo menos la tercera parte de los recursos de su presupuesto para su programa de obras de pequeña irrigación en la creación y el sostenimiento de brigadas con el equipo necesario para el desazolve, la reparación o la construcción de tanques para el almacenamiento de aguas de lluvia, y reglamentará el trabajo de esas brigadas a fin de que sus servicios puedan ser prestados preferentemente y con el cargo mínimo posible, a los ejidatarios, a las comunidades o a los grupos de pequeños propietarios que los requieran.<sup>66</sup>

#### **15. Creación del Servicio Nacional de Selección y Desinfección de Semillas**

La Iniciativa de Ley que Establece el Servicio Nacional de Selección y Desinfección de Semilla<sup>67</sup> fue presentada el 27 de octubre. En la exposición de motivos se señalaba que: “De las labores de positivo beneficio que han venido cumpliéndose para mejorar la producción rural, y que requieren una atención y un apoyo incomparablemente mayores que los que hasta ahora han recibido, la relativa a la selección de las semillas, es una de las más importantes y de las que más fácilmente podrían tener aplicación inmediata y prestar beneficios desde luego a nuestros agricultores y a la economía general”.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-para-el-fomento-de-la-pequena-irrigacion-ley-que-propone-que-la-secretaria-de-recursos-hidraulicos-destine-un-15-de-su-presupuesto-al-programa-de-pequena-irrigacion-y-un-15-mas-para-el-mismo-objeto>

<sup>65</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 125.

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 126-127.

<sup>67</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-que-establece-el-servicio-nacional-de-seleccion-y-desinfeccion-de-semilla-la-ley-propone-brigadas-organizadas-por-la-secretaria-de-agricultura-y-ganaderia-para-que-en-forma-gratuita-seleccione-y-de>

<sup>68</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 129.

Los dos capítulos que comprende esta labor son: suministrar la semilla más adecuada a las condiciones de cada región, la que puede resistir con éxito plagas, enfermedades y sequías, la que tenga un rendimiento mayor y pueda ofrecer más grandes posibilidades de cosecha satisfactoria; y escoger en cada zona las mejores semillas de las que la experiencia ha recomendado, y someter las que vayan a ser usadas a una prueba de germinación y a la desinfección que las libre de enfermedades o les dé mayor resistencia.<sup>69</sup>

La iniciativa preveía que la Secretaría de Agricultura y Ganadería organizaría un Servicio Nacional de Selección y Desinfección de semillas con brigadas del servicio provistas de equipo necesario para hacer localmente la selección de la semilla de cada agricultor, practicar las pruebas de germinación y efectuar la desinfección de la semilla escogida. Se establecía que el servicio sería gratuito y que las operaciones que en él se comprendieran serían hechas en presencia de los interesados, a quienes se proporcionarían las explicaciones e instrucciones que fueran necesarias.

## **16. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de huelga y escalafón**

La reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo<sup>70</sup> se presentó el 29 de octubre.<sup>71</sup> Su objetivo fue proteger la institución de la huelga, subsanando las lagunas y enmendando los errores principales de la ley vigente, así como adecuar el régimen procesal y detener algunos de los abusos y desviaciones más graves para preparar la revisión completa y cuidadosa de la legislación en la materia.

Desde su fundación, el Partido ha trabajado denodadamente a favor de la auténtica representación sindical, de la afiliación voluntaria, la elección libre de las dirigencias, la rendición de cuentas y el derecho a la huelga cuando ésta se da para proteger los intereses de los trabajadores. En los principios de doctrina se proclama la santidad del trabajo en los siguientes términos: “Desde el punto de vista nacional, como desde el punto de vista de la persona, es necesario proclamar la santidad del derecho y de la obligación del trabajo. El Estado y la comunidad entera deben garantizar el libre ejercicio de ese derecho, y hacer fecundo el cumplimiento de esa obligación”.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibid.* p. 129-130.

<sup>70</sup> Publicada en el DOF el 28 de agosto de 1931.

<sup>71</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>72</sup> “Principios de doctrina 1939”. En: *La doctrina panista*. p. 63.



La reforma a la Ley Federal del Trabajo proponía:

- Que el reglamento interior de trabajo contendría las bases para estimar la aptitud de los trabajadores en caso de ascenso.
- Que era obligación de los patrones preferir en el caso de ascensos, a los más aptos, y en igualdad de capacidades, a los de mayor antigüedad.
- Remover a los funcionarios sindicales y dejarlos incapacitados por dos años cuando ordenaran la suspensión ilícita de labores.
- Que, en caso de suspensión ilícita de labores, los sindicatos fueran civilmente responsables por los daños y perjuicios que se causaran a la empresa directamente afectada o a terceras personas.
- Establecía que antes de declarar la huelga se debían cumplir requisitos como: que los trabajadores dirijan al patrón un escrito presentado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en el que formulen sus peticiones, anuncien el propósito de ir a la huelga y expresen concretamente el objeto de ésta; que tan pronto como la Junta de Conciliación y Arbitraje reciba el pliego de peticiones, cite a una audiencia a celebrar 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; y si la Junta resuelve que no se han llenado los requisitos necesarios para que se declare la huelga, el emplazamiento quedará automáticamente privado de todo efecto.
- Establecía que si los trabajadores suspendían el trabajo en contravención a lo resuelto por la Junta de Conciliación y Arbitraje o si la Junta resuelve que la huelga es ilícita, se declararán terminados los contratos de trabajo.
- Que, declarada la huelga, el patrón o los terceros afectados por ella, podrán pedir que la Junta de Conciliación y Arbitraje resuelva sobre la subsistencia legal del conflicto y que el incidente se tramitará en audiencia que se celebrará dentro de los cinco días siguientes al recibo de la promoción, y en la que las partes rendirán las pruebas conducentes.

## **17. Ley que crea la Comisión de Estudio del Seguro Social**

La iniciativa<sup>73</sup> que creaba la Comisión de Estudio del Seguro Social fue presentada el 27 de octubre. La problemática a la que atendía eran los errores o deficiencias

---

<sup>73</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

en la ejecución y administración de la ley que creó el Seguro Social y los errores y deficiencias de la propia ley,<sup>74</sup> la cual fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1943.

Algunas de las preguntas fundamentales planteadas en la exposición de motivos derivaban de la necesidad de replantear un nuevo modelo de seguridad social que vaya más allá del modelo *Bismarckiano* bajo el cual fue creado:<sup>75</sup> “¿Ha de subsistir la limitación del campo de asegurados incluidos [sic.] en el sistema o debe extenderse ese campo, y en qué términos y con qué condiciones, hasta alcanzar la universalidad que para el Seguro Social se ha propuesto en algunas de las tesis más fundadas sobre el particular. ¿Como [sic.] hacer posible, en nuestra realidad, la extensión del seguro, por ejemplo, a la población rural especialmente necesitada; pero que se haya colocada en condiciones tan peculiares en México? ¿Con qué ritmo debe hacerse la extensión del campo del seguro y hasta qué punto esa extensión ha de confiarse, para la afiliación y para la administración y prestación de los servicios, a cajas regionales o a cajas especiales integradas por los mismos interesados y por ellos administradas, con la intervención del Instituto, limitada a la vigilancia y a la exigencia de los mínimos de beneficio señalados por la ley?”

Otras cuestiones se referían a los riesgos y la cobertura del seguro social: “¿Cuáles han de ser los riesgos cubiertos por el Seguro y cuál la posibilidad de amparar, según se ha preconizado como ideal de la institución, todos los riesgos que extingan o reduzcan la capacidad de trabajo y de ganancia del asegurado o aumenten sus cargos familiares? ¿El Seguro ha de cubrir a los beneficiados los mínimos indispensables para la vida, independientemente de la cotización del asegurado o ha de mantener solamente beneficios que correspondan al monto de esa cotización? ¿Son correctas las estimaciones actuariales sobre las que hoy basa el Seguro Social su trabajo?”<sup>76</sup>

Por último hay preguntas que se referían a la prestación directa o única de servicios: “¿Debe el Seguro encargarse de la prestación directa de servicios, como se ha venido haciendo por lo que respecta a enfermedades, y esa prestación ha de ser confiada a una organización burocrática y cerrada que el propio Instituto cree y mantenga, suscitando con ello gravísimos problemas de servicio y consecuencias sociales de trascendencia, o, en caso de mantenerse la tesis de la prestación de servicios, deben dejarse estos a las

---

<sup>74</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 146.

<sup>75</sup> Manuel Gómez Morin fue un defensor decidido del seguro social universal, lo que implica que el acceso a la salud no está condicionado a la condición laboral de las personas, sino al hecho de ser ciudadanos: “Precisa igualmente revisar el campo de afiliación en el Seguro. ¿Es justo y conveniente limitarlo a los trabajadores de la ciudad o del campo? ¿No son manifiestas la necesidad y la conveniencia de hacerlo universalmente obligatorio? Manuel Gómez Morin. *Seguridad social*. p. 30.

<sup>76</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 147.

cajas especiales que organicen y manejen los asegurados mismos, o debe establecerse un plan de libre elección médica; o reemplazarse el servicio por pagos en efectivo, o dejarse pendiente el riesgo de enfermedad para ser atendido por otros caminos a fin de dar más viabilidad al Seguro Social y de hacer más fácil su extensión a todos los que de él necesitan?”<sup>77</sup>

Estas cuestiones fundamentales se han planteado de manera recurrente a lo largo de la historia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y han motivado diversas normas y adecuaciones al modelo original ya que: “De la concepción de los riesgos que ha de cubrir, la extensión del campo de asegurados, de los beneficios que deban impartirse, del sistema financiero que ha de ser adoptado, dependerá el concepto de amplitud o de restricción que haya de darse, por ejemplo, a las demandas sobre prestaciones otorgadas en los contratos de trabajo en relación con los capítulos cubiertos por el Seguro Social. De ese concepto básico de la seguridad, depende la posibilidad de la transferencia de las cuotas...”<sup>78</sup>

La iniciativa proponía crear una Comisión no partidista, de carácter técnico, con amplitud de facultades de investigación y de estudio, que sea asistida por técnicos de reconocida competencia y que no estuviera vinculada a los intereses inmediatos de la administración pública, inspirada por el deseo de conocer la verdad, de indagar los problemas y las posibilidades del Seguro Social, así como de orientar técnicamente a la administración del Seguro.<sup>79</sup>

Con la Ley se establecía la Comisión de Estudio del Seguro Social, con objetivos como: el examen de la situación financiera, condiciones de administración y funcionamiento y los resultados del IMSS; análisis de la experiencia obtenida de la aplicación de la Ley y de los reglamentos, en lo que se refiere a los riesgos cubiertos y a los beneficios que éste debe impartir, a las bases actuariales y al régimen financiero de la institución, a la organización de la misma y a los términos y condiciones de su gestión; la recomendación de las medidas de corrección y de las modificaciones legales o administrativas que considere adecuadas.

La comisión estaría integrada por cinco vocales designados por el Presidente de la República, con un presidente, un vicepresidente, un secretario general y un tesorero seleccionado de una terna propuesta por el Instituto de Contadores Públicos Titulados. Su duración sería desde la publicación de la ley hasta el 1 de septiembre de 1949.

---

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> *Ibid.* p. 148.

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 149.

La comisión podía: revisar todos los libros contables, comprobantes, contratos y presupuestos, estadísticas, datos actuariales, libros de actas y archivos del IMSS y de todas sus oficinas y dependencias; citar a comparecer a los funcionarios y empleados del Instituto; pedir o recibir informes o testimonios de personas; contratar servicios técnicos, formular su propio reglamento y presupuesto. Los trabajos de la comisión serían públicos y al terminar sus trabajos enviaría sus archivos a la Biblioteca del Congreso.

### **18. Ley que reforma y adiciona la que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México**

La iniciativa<sup>80</sup> que reforma y adiciona la ley del 31 de diciembre de 1940 que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, fue presentada el 5 de noviembre de 1948. Desde entonces se reconocía la gravedad de los problemas que aquejaban a los Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales), así como la urgencia de enfrentarlos. Entre los principales problemas que se señalan en la exposición de motivos estaban: el incremento en el número de trabajadores, así como el de salarios y el del porcentaje de los salarios en relación con los ingresos; el peso de la enorme inversión para la rehabilitación de las líneas y la expansión mínima de la red; la descentralización incompleta y confusa, sin un órgano que tenga responsabilidad verdadera, ni verdadera competencia; el control de la administración era prácticamente inexistente; el control de los trabajadores considerados como masa y como instrumento, y el control de la economía del sistema para fines que nada tienen que ver ni con el mejoramiento de los trabajadores mismos como tales; y las cargas del régimen de pensiones y de las franquicias otorgadas al Gobierno.<sup>81</sup>

Con la propuesta, se confiaba la administración de Ferroviales a un Consejo formado por nueve vocales propietarios y nueve suplentes y un gerente general. Entre las principales facultades del Consejo estaban: preparación del proyecto de reglamento interior; designación o remoción del gerente general y, a propuesta de éste, del contador, del tesorero y del cajero generales, de gerentes o subgerentes y otros funcionarios; establecimiento de las normas de organización y operación generales del sistema; aprobación de los contratos de trabajo; aprobación de los proyectos de tarifas; aprobación del programa anual de trabajo y del presupuesto de egresos; aprobación del

---

<sup>80</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-de-la-administracion-de-los-ferrocarriles-nacionales-la-ley-busca-equilibrar-los-derechos-de-los-trabajadores-con-las-necesidades-de-una-administracion-eficaz>

<sup>81</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 154-159.

orden y la forma en que ha de llevarse la contabilidad del servicio, así como examen del proyecto de balance y la cuenta de pérdidas y ganancias y determinación de los castigos y amortizaciones que procedan; construcción de nuevas líneas y ramales; y levantamiento de vías o suspensión de la operación de las mismas.<sup>82</sup>

El gerente general debería presentar mensualmente al Consejo los estados de contabilidad y las estadísticas que el Consejo determine y a más tardar en los primeros 15 días del mes de diciembre de cada año, el plan de trabajos y la estimación de ingresos y el presupuesto de egresos para el año siguiente. El Gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, designaría como comisario a un contador público titulado o a una firma de Contadores Públicos Titulados de reconocida competencia. El balance general y los demás estados de contabilidad no podrían ser aprobados por el Consejo sin la revisión previa del comisario.

En el régimen transitorio se preveía que para sanear la situación financiera de Ferronales el Gobierno Federal asumiría la carga financiera que represente el valor, el día 31 de diciembre de 1949, de las obligaciones de los Ferrocarriles Nacionales de México y de la carga financiera correspondiente a las pensiones del personal.

Desafortunadamente, Ferronales como muchas otras empresas administradas bajo criterios clientelares, con un enfoque patrimonialista del poder y con reglas discrecionales que permitieron la comisión de flagrantes actos de corrupción, fue de tal manera insolvente que el 4 de junio de 2001 se publicó en el DOF el decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica.

## **19. Reformas a la Ley General de Vías de Comunicación para que los particulares puedan prestar servicio de carga en las carreteras**

La iniciativa<sup>83</sup> que adiciona un artículo transitorio a la ley de 31 de diciembre de 1947, que reformó la Ley General de Vías de Comunicación fue presentada el 27 de octubre. La problemática a la que respondía era que para el uso de la red carretera se habían creado trabas y obstáculos que dificultaban el tránsito y encarecían el transporte, contribuyendo con ello, poderosamente, a acentuar el carácter deficitario de la producción y a impulsar el alza de los precios.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibid.* p. 162-164.

<sup>83</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-de-ley-general-de-vias-de-comunicacion-el-proyecto-propone-un-articulo-transitorio-para-que-los-particulares-puedan-prestar-durante-tres-anos-servicio-de-carga-en-las-carreteras-del-pais>

<sup>84</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 168.

La iniciativa se planteó la adición de un artículo octavo transitorio, en los siguientes términos: “Durante los próximos tres años, los transportadores particulares podrán establecer servicios de carga en todas las carreteras del país. Al efecto, bastará que presenten un aviso por escrito a la Secretaría de Comunicaciones y Obras de ese aviso, sellada por la Oficina de Policía de Caminos, correspondiente a la población en que los vehículos respectivos estén registrados. La copia de ese aviso, sellada por la Oficina de Policía de Caminos, tendrá el efecto de un permiso eventual”.<sup>85</sup>

#### *Paquete en materia de reforma política presentado en 1948*<sup>86</sup>

El paquete de iniciativas estaba conformado por una nueva Ley Electoral, una Ley de Partidos y por la propuesta de crear el Tribunal de Elecciones, que ya había sido presentada en 1947. El paquete fue suscrito por el diputado Antonio L. Rodríguez, y suscrito y expuesto por los diputados Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin el 7 de diciembre de 1948. En esa ocasión se denunciaba con elocuencia singular la desvinculación que hoy día es tan visible entre la política y las necesidades de las personas (crisis de representación):

“En ningún aspecto de la vida pública, deja de comprobarse la imperiosa y urgente necesidad de lograr una vinculación más genuina, normal y constante entre el pueblo y el gobierno, entre la nación y el Estado. Todo el régimen fundamental, jurídico y práctico, de nuestra vida pública, adolece de graves defectos técnicos, y, sobre todo, no coincide en forma alguna con las necesidades reales de México, con los anhelos del pueblo ni con el grado de madurez ciudadana que éste ha logrado ya y que se afirma y completa cada día, a pesar de que ese régimen, en vez de estimular y ordenar la vida cívica, la estorba y entorpece y da ocasión a que se descorazone con la repetición frecuente de fraudes y violencias que frustran o falsifican la acción de la ciudadanía”.<sup>87</sup>

De ahí que en este importante paquete se proponga: “Una buena Ley de Partidos, una Ley Electoral que efectivamente garantice la libertad y el respeto del sufragio, la certeza de que los resultados de éste serán declarados y reconocidos verídicamente y con arreglo a derecho por un Tribunal independiente y probo”.<sup>88</sup> Con estas propuestas

---

<sup>85</sup> Ibid. p. 170.

<sup>86</sup> Para la preparación de este paquete participó activamente Rafael Preciado Hernández tal como se desprende del testimonio de Manuel Gómez Morín, quien al escribirle a Efraín González Luna el 21 de noviembre de 1947 le expresaba: “Se han detenido los proyectos de Ley de Partidos y de la Ley Electoral porque Rafael Preciado ha estado muy ocupado con la necesaria terminación de su libro”. Carta 1412. En *Una amistad sin sombras* p. 1661.

<sup>87</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 173.

<sup>88</sup> Ibid. p. 179.

se pretendían forjar los pilares de un auténtico sistema democrático: órganos electorales imparciales, sistema de partidos competitivo y órganos jurisdiccionales autónomos.

## 20. Nueva Ley Electoral

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Electoral de Poderes Federales<sup>89</sup> se postulaba que un sistema electoral que garantice la autenticidad de la representación debe estar organizado sobre las siguientes bases:

“1) creación y funcionamiento permanente de un registro ciudadano, concebido no como un censo circunstancial, sino como un servicio público esencial para el ejercicio de la ciudadanía y para todos los procedimientos relacionados con el sufragio, debiendo estar este registro rodeado de garantías que impidan la falsificación o las deficiencias culpables;

“2) establecimiento de un órgano especializado, responsable, imparcial, plenamente protegido para cumplir las funciones que le encomienda la ley, que tenga a su cargo la gestión y conservación del registro ciudadano, la vigilancia de la formación y el funcionamiento de los partidos políticos, la organización y prestación del servicio público electoral, la tramitación de los recursos administrativos de garantía para los derechos ciudadanos o de los partidos, la vigilancia de las elecciones y el cómputo objetivo de los votos;

“3) establecimiento de un conjunto de recursos y garantías procesales que en cada etapa del proceso electoral, permitan impedir o reprimir abusos y corregir errores, bien sea acudiendo los ofendidos a una instancia superior administrativa, o reclamando la intervención del poder judicial dentro de sus funciones normales de declaración y protección del derecho;

“4) determinación de las normas objetivas que han de regir la resolución inapelable relativa a la calificación de las elecciones, y previsión de la forma de integrar el órgano o tribunal de tipo jurisdiccional, encargado de tal calificación;

“5) reglamentación de un régimen de partidos políticos que garantice la autenticidad de éstos, determine su competencia, sus medios jurídicos de acción, y su responsabilidad, y les dé protección eficaz, haciéndolos instrumentos técnicos de acción ciudadana y colaboradores permanentes en el funcionamiento real de las instituciones jurídico políticas constitucionales, proscribiendo las simulaciones de partidos y la innoble figura del partido oficial”.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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->

<sup>90</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 183-184.

La exposición de motivos señalaba que la legislación vigente, tenía entre sus principales carencias: deficiencias en cuanto a las instituciones que garanticen la autenticidad de la representación o que las deforma a tal punto que las vuelve prácticamente inoperantes; no se concibe el registro ciudadano como un servicio público de carácter permanente, sino como un censo circunstancial; los organismos electorales no pueden llegar a tener la especialización, imparcialidad y responsabilidad que requiere el buen manejo de un servicio electoral ágil y verídico; se limitan las garantías técnicas del proceso electoral a un conjunto de sanciones formalmente severas, pero de imposible aplicación práctica, y a una acción de nulidad que sólo se abre en la última etapa de dicho proceso, y cuya estimación se deja a los colegios electorales que, al conocer de las irregularidades ante ellos reclamadas, se convierten en jueces y partes, simultáneamente, incapaces para definir el derecho con justicia objetiva e imparcial; los partidos políticos se consideran como clubes electorales, sin crear para ellos un estatuto orgánico.

La iniciativa se apoyaba en tres pilares fundamentales: “a) el reconocimiento de que el proceso electoral, como queda dicho, es un servicio público de capital importancia para la vida del país y debe ser atendido por órganos especializados, autónomos y con responsabilidad precisa y directa; b) la necesidad de contar con un padrón ciudadano permanente, técnicamente formado y conservado, sin vinculación con el interés inmediato de una elección; c) la creación de un sistemático conjunto de recursos y garantías procesales que con la mayor eficacia permitan enmendar los errores o los abusos y que en lo posible, impidan la violencia o el fraude o les quiten eficacia”.<sup>91</sup>

La nueva Ley Electoral de Poderes Federales representó para su tiempo una de las propuestas más vanguardistas surgida de la primera legislatura con parlamentarios de Acción Nacional y es sin duda, un referente en materia de diseño institucional. Esta Ley incorporó las propuestas de la Ley del Registro Nacional Ciudadano presentada el 7 de octubre de 1947.<sup>92</sup>

Debido a las limitaciones de espacio es materialmente imposible abarcar todos los aspectos de la propuesta, pero se pueden destacar, por su carácter innovador las siguientes aportaciones:

- Se consideraba como indignos de ser electos: a quien haya sido condenado por alguno de los delitos previstos en el párrafo tercero del artículo 22

---

<sup>91</sup> *Ibid.* p. 185.

<sup>92</sup> *Vid supra.*



constitucional;<sup>93</sup> por alguno de los delitos de violación de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes o heridos; coalición de funcionarios, peculado concusión o lenocinio; por algún otro delito que, conforme a la ley aplicable, amerite la pérdida o suspensión de derechos políticos.

- Nadie podía ser privado de sus derechos de elector o elegible, ni declarado en suspenso en el ejercicio de esos derechos, ni en cualquier otra forma obstaculizado para ejercerlos, por causas que impliquen discriminación debida a motivos raciales, políticos, económicos o religiosos.
- Se establecían como organismos y como funcionarios administrativos electorales: 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.
- Se establecían como organismos electorales ciudadanos: las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales y las Mesas Directivas de las casillas.
- El Consejo Federal y los demás organismos electorales, disfrutarían de franquicia postal y telegráfica para todas sus comunicaciones de carácter oficial y podrán hacer insertar sin costo en el Diario Oficial de la Federación y en los períodos oficiales de los Estados, las comunicaciones oficiales que deban hacer públicas.
- El Consejo Federal del Sufragio sería permanente y, estaría integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes designados por el Presidente de la República.
- Los miembros del Consejo deberían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 35 y menores de 65 años, de probidad reconocida y de recto e informado criterio, que no hayan desempeñado en los tres años anteriores a su designación puestos de elección popular, ni empleos o cargos públicos de la Federación o de los Estados, ni puestos, encargos o comisiones en las empresas económicas que dependan del Estado o en las que éste tenga interés dominante.
- Los miembros del Consejo no podían ser electos ni desempeñar, mientras formen parte de éste, otro cargo oficial de la Federación, de los Estados o de los Municipios.
- Entre otras funciones, el Consejo debía: 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

---

<sup>93</sup> Delitos políticos, traición a la patria en guerra extranjera, parricida; homicida con alevosía, premeditación y ventaja; incendiario; plagiarlo, salteador de caminos y pirata.

preparación y realización de los actos electorales; hacer objetivamente el cómputo general de los votos que se obtengan en la República; investigar cualquier hecho relacionado con el proceso electoral 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 se instalarían como órganos auxiliares en cada una de las entidades federativas y estarían conformadas por tres miembros propietarios y tres suplentes. Tendrán un Secretario Ejecutivo y un Secretario de Actas, designados por el Consejo Federal del Sufragio.
- Entre otras funciones, las Comisiones deberían: hacer objetivamente el cómputo de los votos que se obtengan en toda la Entidad en elección de senadores; publicar el resultado y dar cuenta de su gestión al Consejo Federal, a más tardar 10 días después de que se hayan efectuado los cómputos correspondientes a las elecciones efectuadas en su jurisdicción.
- En cada Distrito Electoral se establecería un Comité Distrital Electoral cuyos miembros serían designados por el Consejo Federal.
- El Consejo Federal designaría por mayoría de votos a su Secretario General Ejecutivo, y, a propuesta en terna de éste, a los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Locales Electorales y, en su caso, de los Comités.
- Los Secretarios Ejecutivos deberían, entre otras cosas: cuidar de la eficaz ejecución de las resoluciones del Consejo; tener a sus órdenes a los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales; llevar la contabilidad del presupuesto del Consejo; tener a su cargo la organización y el funcionamiento del Registro Nacional Ciudadano.
- Las Mesas Directivas de las casillas estarían integradas por un Presidente, un Vocal y dos Escrutadores, y por 4 suplentes, así como por un Secretario y su suplente. que deberían: ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, con modo honesto de vivir e 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 que se hubiere incoado con anticipación a su nombramiento; no ser propietarios ni empleados de cantinas o centros de vicio.
- Se dividía la República en distritos electorales, y éstos en secciones electorales, sobre la base del último censo general de población.

- Se preveía que más tardar el 10 de enero del año en que deban efectuarse elecciones ordinarias, el Consejo Federal del Sufragio, hará y notificará a los partidos políticos nacionales, la designación de los miembros que deban integrar las comisiones locales electorales. Los partidos podrían objetar esas designaciones cuando los nombrados no reunieran los requisitos de ley.
- A más tardar el 10 de junio, el Comité Distrital señalaría la ubicación precisa de cada una de las casillas, las cuales no podrían ser instaladas en edificios o en oficinas públicas de la Federación, de los Estados o de los Municipios, ni en locales en que haya oficinas de los partidos o agrupaciones políticas, o de asociaciones de trabajadores o empresarios, ni en iglesias o asociaciones religiosas, ni en las casas habitación de empleados o funcionarios públicos, ni en los edificios de fábricas o haciendas, ni en locales en que existan cantinas o centros de vicio o se expendan bebidas embriagantes.
- Se establecían los plazos para el registro de candidatos, así como la posibilidad de objetarlos ante el Consejo.
- Para la instalación de las casillas se establecían los siguientes elementos: instructivos que indicara las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla y la forma en que deben ser resueltos los problemas que con mayor frecuencia se planteen en la elección; formularios de actas de instalación, votación y escrutinio; boletas para la votación, en número igual al de electores inscritos en el padrón electoral; ánforas para la elección y artículos de escritorio.
- Se establecía con todo detalle el proceso para la instalación de las casillas señalando las actas que deberían levantarse, así como el proceso para recibir los sufragios, el cierre de la votación, el procedimiento para realizar el escrutinio y la integración del expediente electoral que contendría: el padrón de la sección; los paquetes separados de las boletas; las protestas presentadas y las actas de instalación, votación y escrutinio.
- Se establecían los procedimientos y las reglas para realizar los cómputos generales ante el Comité Distrital, la Comisión Local y el Consejo Federal del Sufragio.
- Se preveía la posibilidad de realizar elecciones suplementarias ordenadas por los Comités Distritales o por las comisiones Locales.
- Se establecían diferentes garantías y restricciones para la realización de la jornada electoral y se contemplaba que en los casos en que la ley no estableciera recurso especial o reclamación contra actos de funcionarios u organismos, se podría recurrir ante el organismo jerárquico superior.

- Se establecían las reglas a las que se sujetaría la propaganda electoral.
- Se contemplaba un capítulo especial de sanciones, en casos como: negativa de funcionarios del registro a inscribir a un elector o a expedir una credencial; a los funcionarios que no ordenen la remoción o destrucción de propaganda electoral en edificios públicos; a quien sin ser funcionario destruya o trate de impedir la distribución de propaganda electoral; a quienes ordenen o ejecuten la detención de funcionarios electorales; a los funcionarios del registro que se nieguen a entregar copia del padrón a los partidos políticos; a quienes promuevan desorden en las casillas; a quien suplante a otra persona para obtener una credencial; al que oculte o destruya un expediente electoral; a los funcionarios que introduzcan o permitan que se introduzcan de forma indebida votos en las ánforas (urnas).

## 21. Nueva Ley de Partidos Políticos

En la exposición de motivos<sup>94</sup> se postula que los partidos políticos “tienen por objeto organizar de modo permanente el cumplimiento del deber político de los ciudadanos, asegurar eficazmente la participación responsable que en un verdadero régimen democrático corresponde al pueblo en el gobierno y que no se agota en la elección ni solamente en ella se expresa”.<sup>95</sup>

“Los auténticos partidos políticos son la técnica, la práctica, la vida misma de la democracia... Son ellos los que organizan a la ciudadanía en torno de principios y programas definidos libremente y con responsabilidad, los que reforman el espíritu ciudadano así como el carácter de los hombres públicos, los que hacen posible la existencia de una opinión pública organizada e ilustrada, los que impiden o anulan la acción de propagandas desorientadoras o perversas, el influjo subrepticio de grupos irresponsables o de inconfesables intereses, las autopostulaciones caudillistas, la venalidad, la coacción ilegítima, el indebido empleo de los recursos del Poder; son ellos los que destacan ante el electorado a los hombres que más han servido a su pueblo, y que mejor expresan las aspiraciones legítimas de la Nación, a fin de que la voluntad popular decida con conocimiento de causa sobre programas y gobernantes. Y luego son ellos también, los que vigilan y exigen, dentro de los cauces legales, el cumplimiento de los programas aprobados, y cuidan de que los

---

<sup>94</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-partidos-politicos-la-ley-propone-reglas-para-la-formacion-organizacion-y-funcionamiento-de-los-partidos-politicos-nacionales>

<sup>95</sup> Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. Jus. T. I. p. 243.

funcionarios designados mediante el sufragio, ajusten su actuación en todo momento a las exigencias del bien común”.<sup>96</sup>

La iniciativa presentada reconoce “la libertad a los ciudadanos para constituir partidos políticos en las diversas formas concretas de organización que ellos adopten, con tal de que esas formas queden comprendidas dentro de los amplios lineamientos que determina la propia iniciativa, con miras a garantizar la autenticidad de los partidos, su independencia, su estructura y funcionamiento democráticos, su legalidad, su permanencia y eficacia en la gestión del bien público”.<sup>97</sup>

Algunas de las principales aportaciones de la ley eran:

- Se define a los partidos políticos como “agrupaciones voluntarias, democráticas y permanentes de ciudadanos para sostener un ideario político, orientar la opinión pública y organizar la actividad ciudadana”.
- Se prevé que la afiliación a los partidos es individual y que nadie puede ser compelido a afiliarse a un partido ni a permanecer en él.
- Se prevé que el ideario y los programas no contendrán declaración alguna que proponga el empleo de la violencia como medio para reformar el orden jurídico-social; no postularán discriminación entre los mexicanos por razón alguna; ni podrán proponer como objetivo del partido la supresión de las libertades.
- Con respecto a las estructuras de los partidos se establecía que: todos los miembros activos tendrían derecho a participar personalmente o por medio de representaciones o delegaciones; los órganos directivos del partido serían designados por elección directa o indirecta; los candidatos del partido a puestos de elección popular, deberían ser designados en convenciones; los nombramientos para integrar los órganos de dirección del partido, serían revocables; los órganos de dirección del partido serían responsables ante el propio partido.
- Se establecía que los partidos políticos nacionales no podrían recibir directa ni indirectamente, subsidios, cuotas, donativos o ayuda económica de cualquier clase, del Gobierno federal, de los gobiernos de los estados, de los municipios, de las agencias u organismos descentralizados de éstos, de las empresas de economía mixta, ni de cualquiera otras en que el estado o los municipios tengan participación.
- Para constituir un partido político se debía realizar una asamblea con al menos 1,000 ciudadanos, obteniendo el registro condicionado por un año para lograr

---

<sup>96</sup> *Ibid.* p. 243-244.

<sup>97</sup> *Ibid.* p. 246.

tener como mínimo 30,000 miembros activos en el país, con centros en 20 de las entidades federativas, y con más de 1,000 miembros activos en cada una de las entidades.

- Las autoridades no tendrían en el régimen interior de los partidos, otra intervención que la expresamente señalada por la ley respecto del Consejo Federal del Sufragio.
- El registro de un partido político nacional será cancelado por el Consejo Federal del Sufragio: cuando el partido se disuelva; cuando transcurrieren tres años sin que el partido celebre las asambleas o convenciones regionales; cuando el partido haya dejado de publicar por 3 meses consecutivos su órgano de publicidad.
- Se establecía tajantemente que al funcionario o empleado público que diera y u ordenara que se dieran cuotas, donativos, subsidios o ayuda económica a un partido político nacional se le impondría la de destitución del cargo y la de multa hasta de \$5,000.00 a juicio del juez, según la categoría del delincuente y el importe de la entrega hecha al partido.

## II. La XLI Legislatura (1949-1952)





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. A pesar de la ampliación en el número de diputados con lo que la Cámara pasó de 147 a 162 diputados, la XLI Legislatura estuvo conformada por cuatro diputados de Acción Nacional: Gonzalo Chapela y Blanco, Eduardo Facha Gutiérrez, Juan José Hinojosa Hinojosa y Jaime Robles Martín del Campo. Durante la Legislatura se volvió a presentar la iniciativa de Ley que crea la Comisión Nacional del Campo y dos nuevas iniciativas.

### **1. Reforma en materia de amparo para autoridades del orden municipal**

La iniciativa<sup>98</sup> por la que se adiciona la fracción VIII del artículo 73 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal,<sup>99</sup> fue presentada por los diputados Gonzalo Chapela, Juan José Hinojosa, Jaime Robles Martín del Campo y Eduardo Facha Gutiérrez el 30 de octubre de 1951.

La iniciativa asumía el problema que representaba el “caciquismo local que en gran parte debe su origen y desarrollo a la falta de auténticas autoridades municipales, independientes y responsables, las que no podrán existir mientras la estabilidad de sus puestos dependa totalmente del capricho de los gobiernos locales”.<sup>100</sup>

La destitución de los funcionarios municipales por razones políticas genera inestabilidad en el gobierno y “complica y agrava la cuestión de legitimidad de origen y, en cambio, provoca otros problemas igualmente graves de perturbación del orden público, además de que impiden el desarrollo del espíritu de dignidad, independencia y eficacia en el ejercicio de autoridad”.<sup>101</sup>

En consecuencia, el objetivo de la iniciativa era que se reconociera la procedencia del amparo contra la destitución injustificada de funcionarios municipales.

De esta forma se proponía que el artículo 73 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal quedara en los siguientes términos:<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-art-73-de-la-ley-reglamentaria-de-los-articulos-103-y-107-constitucional-la-reforma-propone-que-tengan-derecho-de-amparo-los-funcionarios-municipales-cuando-sean-destituidos-de-su-cargo-por->

<sup>99</sup> Publicada en el DOF el 10 de enero de 1936.

<sup>100</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. I. p. 284

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> El párrafo adicionado está en negritas.

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

I. a VII. ...

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

Se exceptúa el caso de suspensión o remoción de funcionarios municipales, en el que procederá el amparo cuando la destitución no se funde en responsabilidades oficiales o delitos graves del orden común debidamente comprobados.

## **2. Nueva Ley de Garantías del Trabajador en el Sindicato**

La nueva Ley de Garantías del Trabajador en el Sindicato<sup>103</sup> fue presentada por los diputados Gonzalo Chapela, Juan José Hinojosa, Jaime Robles Martín del Campo y Eduardo Facha Gutiérrez el 6 de noviembre de 1951.

Se trata de una ley de avanzada que buscaba proteger los derechos laborales de los trabajadores, así como la autenticidad de la representación sindical y la garantía de que las organizaciones de trabajo no se desviarían de sus fines naturales: “La opinión pública, los trabajadores, las autoridades del trabajo, conocen sobradamente los errores, los excesos, los abusos que retardando la evolución sindical y dando muchas veces carácter antisocial a su labor, han causado a la vez intolerables injusticias contra los trabajadores mismos, violentas pugnas intergremiales, dilapidación de los fondos y recursos de los sindicatos y aprovechamientos ilícitos aun de los propios conflictos individuales o colectivos de trabajo. El anecdotario es dolorosamente conocido”.<sup>104</sup>

Algunos de los aspectos más importantes de la nueva ley eran:

- Se establece como deber y como únicas actividades del sindicato defender los derechos y el interés profesionales de sus agremiados y promover el mejoramiento de su capacidad técnica y su bienestar moral y material.
- Se prohíbe que el sindicato exija a los agremiados la colaboración para fines diversos a sus fines, así como el uso de bienes y fondos del sindicato para fines no sindicales.

---

<sup>103</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-garantias-del-trabajador-en-el-sindicato-la-ley-propone-reglamentar-los-derechos-del-trabajador-y-sus-libertades-frente-a-posibles-abusos-de-los-sindicatos-garantiza-la-participacion-de-los-trab>

<sup>104</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. I. p. 287.

- Se prohíbe al sindicato imponer sanciones económicas o cualquier otra que impliquen restricción, suspensión o pérdida de derechos sindicales o de trabajo: porque el trabajador asista o se niegue a asistir a cursos, escuelas o actos públicos o privados de carácter confesional o de propaganda política; se niegue a hacer propaganda política o a afiliarse a algún partido político.
- Se establece que será voluntaria la afiliación a las cooperativas, cajas de ahorros, sociedades mutualistas y demás asociaciones análogas que promueva u organice el sindicato.
- Para aplicar sanciones se deberán observar, entre otros, los siguientes aspectos: se debe realizar una investigación en que se emplace personalmente y se oiga al afectado y se le dé posibilidad práctica de defenderse y de presentar pruebas; las sanciones no impuestas por la asamblea serán recurribles ante ésta; no se podrá seguir proceso más de una vez a una misma persona, derivado de los mismos hechos; no se podrán imponer sanciones sindicales por causa de adeudos que el trabajador contraiga con el sindicato, salvo que procedan de actos delictuosos; ninguna sanción podrá imponerse en forma colectiva.
- Se prevé que ningún pacto intersindical podrá ser secreto.
- La designación de funcionarios sindicales deberá hacerse por elección universal y directa, salvo en los casos de federaciones o confederaciones y en los de órganos centrales de sindicatos que se integren por secciones, casos en los que la votación podrá ser indirecta.
- Las directivas de los sindicatos deberán informar de su gestión y rendir cuentas detalladas y comprobadas, cuando menos cada tres meses.
- En caso de conflicto intergremial, cualquiera de los sindicatos en pugna puede pedir a la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, que haga el recuento de los trabajadores afectados y declare cuál de los grupos tiene mayoría.
- Salvo que derive de renuncia al sindicato la cláusula de exclusión sólo podrá aplicarse por actos concretos y graves que perjudiquen la disciplina sindical o los derechos o el interés profesional de los trabajadores.
- Los funcionarios sindicales serán responsables antes sus agremiados: por violación a derechos y garantías o incumplimiento de sus obligaciones legales o estatutarias; por desobediencia a los acuerdos legítimos de los órganos a que estén sometidos estatutariamente y otros actos ilícitos que realicen en el desempeño de sus cargos; por obrar contra los intereses o derechos de sus representados, y por malversación de fondos.

- La ley establece que se presumirá que hay malversación cuando no rindan sus cuentas anuales a la asamblea o cuando, requeridos para rendirlas, no las presenten en la forma y término.

### III. La XLII Legislatura (1952-1955)



Para la XLII Legislatura Acción Nacional contó con la presencia de cinco diputados: Manuel Aguilar y Salazar, Francisco José Chávez González, Ramón Garcilita Partida, Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarra Santoyo.

### **1. Reforma a Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación**

La iniciativa<sup>105</sup> que reforma la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue presentada el 4 de diciembre de 1952 por los diputados Manuel Aguilar y Salazar, Francisco Chávez González, Ramón Garcilita Partida, Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarrola Santoyo.

El objetivo de la reforma era que la Cámara de Diputados “tenga un plazo razonablemente suficiente para hacer el estudio de los múltiples y trascendentales problemas que el presupuesto plantea”.<sup>106</sup> La iniciativa es muy similar a la presentada en la XL Legislatura, con la diferencia de las fechas previstas para la entrega del presupuesto.

Con la nueva propuesta, el Presidente de la República debería presentar anualmente a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el primero de octubre de cada año, salvo en los años en que se renueve el titular del Poder Ejecutivo, en los que el plazo se ampliaría hasta el día 15 de noviembre. Por último, se establecía que la “Cámara de Diputados resolverá sobre el proyecto de Presupuesto Federal de Egresos presentado por el Presidente de la República, a más tardar el día 20 de diciembre de cada año. La Cámara deberá motivar y fundar su resolución”.<sup>107</sup>

### **2. Propuesta para que la reforma constitucional que convierte la ciudadanía a la mujer aprobada en 1937 se publique y entre en vigor**

En sentido estricto el proyecto legislativo de este apartado no es una iniciativa sino una proposición para que se ponga en vigor una reforma constitucional que ya había sido aprobada y que el Ejecutivo Federal, haciendo uso del llamado “veto de bolsillo”,<sup>108</sup> no la había publicado. La propuesta fue presentada el 9 de diciembre de 1952 por

---

<sup>105</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-para-la-aprobacion-del-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-del-distrito-y-territorios-federales-arts-1-y-5-ley-para-que-los-presupuestos-de-egresos-de-la-federacion-distrito-federal-y-territori>

<sup>106</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. I. p. 311.

<sup>107</sup> *Ibid.* p. 312.

<sup>108</sup> Significa que el presidente podía abstenerse de publicar una ley o decreto del Poder Legislativo.

los diputados Manuel Aguilar y Salazar, Francisco Chávez González, Ramón Garcilita Partida, Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarrola Santoyo

La reforma en cuestión establecía el nuevo texto del artículo 34 constitucional en los siguientes términos:<sup>109</sup>

Artículo 34. Son ciudadanos de la República todos los hombres y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los siguientes requisitos:

“Primero. Haber cumplido 18 años, siendo casados, 21 si no lo son, y

“Segundo, Tener modo honesto de vivir”.

Como resultado de la propuesta de los diputados de Acción Nacional el 17 de octubre de 1953 se publicó la reforma constitucional en los términos que había sido aprobada, con lo que se reconoció la calidad ciudadana de las mujeres.

### **3. Reforma constitucional en materia de cuenta pública y presupuesto**

La iniciativa que reforma los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>110</sup> fue presentada el 1 de octubre de 1953 por los diputados Manuel Aguilar y Salazar, Francisco Chávez González, Ramón Garcilita Partida, Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarrola Santoyo.

La propuesta atendía a la problemática de la creación discrecional de “numerosos organismos y empresas con inversión cuantiosa de fondos públicos y con intervención directa o indirecta del Estado en su creación o en su funcionamiento”.<sup>111</sup> En ocasiones “la creación o fomento de esas empresas ha sido indebida en cuanto tienden a competir en las actividades reservadas a los particulares, con perjuicio para éstos y para los fines mismos que se persiguen, los que generalmente no se cumplen o se cumplen mal por las dificultades que presenta la gestión gubernamental, las que se agravan cuando dicha gestión se dirige hacia propósito ajenos al Estado”.<sup>112</sup>

Por otro lado, las inversiones de fondos públicos hechas indebidamente en empresas privadas eran cuantiosas como puede constatarse de la lista que contenía el decreto que

---

<sup>109</sup> El párrafo primero de la Constitución de 1917 establecía lo siguiente: “Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos”.

<sup>110</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-los-arts-73-fraccion-xxviii-y-74-fraccion-iv-de-la-constitucion-reformas-para-que-el-presupuesto-anual-de-gastos-se-incluyan-a-los-organismos-descentralizados-y-empresas-estatales-y-prohibici>

<sup>111</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. I. 315.

<sup>112</sup> *Idem.*



creaba la Comisión de Inversiones, publicado en el DOF el 27 de enero de 1948. Entre estas empresas estaban:

Puertos Libres Mexicanos, Zonas Federales Mineras del Estado de Oaxaca; Almacenes Nacionales de Depósito, Banco Nacional Cinematográfico, Financiera de León, Clasa Films Mundiales, Cobre de México, Compañía Colonizadora del Río Guayalejo, Cía. Exportadora e Importadora Mexicana, Cía. Continental de Navegación, Cía. Eléctrica Guzmán, Cía. Eléctrica Morelia, Cía. Hidroeléctrica Occidental, Cía. Industrial de Atenquique, Cía. Terminal de Veracruz, Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo, Establecimiento Público Ingenio del Mante, Exportadora de Películas, Fábrica de Maquinaria y Motores Anáhuac, Guanos y Fertilizantes de México, Internacional de Películas, la Forestal, Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, Operadora de Teatros, Películas Mexicanas, Películas Nacionales, Productora e Importadora de Papel, Radio de México, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio de E. Zapata, Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio de San Francisco, Sociedad Nacional de Productores de Alcohol, Cía. Agrícola Industrial Colonizadora Limitada Tlahualilo, Cía. Agrícola y Colonizadora del Soconusco, Fábrica de Cemento Hidalgo, Ferrocarril del Río Mayo, Ferrocarril Kansas City México y Oriente de México, Líneas Férreas de México en liquidación y The Colorado River Land Co.<sup>113</sup>

De ahí que era necesario “dejar establecida en forma expresa, por una parte, la prohibición al Ejecutivo de que entregue por cualquier título bienes o fondos públicos para la creación, sostenimiento, fomento o para el financiamiento en cualquier otra forma, de empresas de carácter privado, y la atribución al Congreso de la facultad de consignar a los responsables de inversiones hechas en contra de esa prohibición y de ordenar el remate de dichas inversiones, o su liquidación, en su caso; y, por otra parte la obligación del propio Ejecutivo de incluir en la cuenta anual al Congreso la relativa al manejo por los Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal, de los subsidios, aportaciones, préstamos y cualquier otra entrega de bienes o fondos públicos que se les haya hecho y, en su caso, la aplicación de las utilidades que dichas instituciones hayan realizado”.<sup>114</sup>

La reforma al artículo 74 proponía la adición de un párrafo segundo en los siguientes términos: “el presupuesto no podrá incluir la entrega a título alguno de bienes o de fondos públicos para la creación, sostenimiento, fomento o financiación en cualquier

---

<sup>113</sup> Cf. *Ibid.* p. 95-96.

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 318.

otra forma de empresas particulares, salvo cuando por motivos de interés general sea necesario suplir la insuficiencia o ineficacia notorias de la iniciativa privada y sólo mientras subsistan la insuficiencia o ineficacia dichas”.

La reforma al artículo 73 tenía como objetivo facultar al Congreso para “examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, examen que comprenderá no sólo la conformidad de los gastos con el Presupuesto de Egresos, si no la exactitud y justificación de dichos gastos, y el manejo por parte de los organismos descentralizados y de las empresas” a que se refiere el párrafo segundo de la fracción IV del Art. 74 [que se adicionaba con la presente iniciativa], de los subsidios, aportaciones, préstamos y cualquier otra entrega de bienes o de fondos públicos que se les haya hecho y, en su caso de la aplicación de las utilidades que hayan realizado”.

El número de empresas estatales creció de manera desproporcionada hasta que en 1982 se tuvo que iniciar una política de desincorporación de empresas estatales, ante un Estado obeso que intervenía en diversas actividades y sectores económicos y que generaba severas distorsiones en los mercados. No cabe duda de que este problema pudo haberse atendido mucho antes, de haberse aprobado la reforma propuesta por los diputados del PAN.

#### **4. Reforma constitucional en materia de amparo**

La reforma constitucional en materia de amparo<sup>115</sup> fue presentada el 23 de octubre de 1953 por los diputados Manuel Aguilar y Salazar, Francisco Chávez González, Ramón Garcilita Partida, Felipe Gómez Mont y Eugenio Ibarrola Santoyo.

Como punto de partida de la iniciativa se señalaba que: “el amparo no ha podido cumplir eficazmente su tarea de protección, debido al número cada vez mayor de juicios que se promueven, y que se acumulan en los tribunales federales, especialmente en la Suprema Corte de Justicia a la que, todavía no hace mucho, llegaban o podían llegar los amparos promovidos en toda clase de materias en la República entera; trabajo que era sencillamente imposible que despachara el alto tribunal, motivo por el que se creó y se fue acumulando el rezago, problema que han tratado de resolver sucesivos estudios y proyectos”.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforman-al-art-107-constitucional-la-iniciativa-tiene-por-objeto-el-que-no-se-sobrescan-los-amparos-en-materia-civil-o-administrativa-por-inactividad-procesal-para-cumplir-con-la-obligacion-de-imparti>

<sup>116</sup> *Ibid.* p. 320.

La exposición de motivos señalaba que para enfrentar el rezago se impulsaron dos reformas: la de 1939, que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la de 1951 que “puso en juego el aumento de tribunales como uno de los medios básicos para acabar con dicho rezago”.<sup>117</sup> No obstante, la reforma de 1951 produjo “un sistema [que] es indebido e injusto puesto que en la práctica se reduce a que la justicia federal se niegue a resolver los amparos cuyo fallo se ha retardado, no porque los quejosos hayan entorpecido o abandonado el trámite, sino porque los tribunales mismos dejan de dictar oportunamente sentencia en los términos a que están obligados; o sea, que dichos tribunales no imparten justicia ni en forma expedita ni a largo plazo, y que, siendo suya toda la culpa, todavía tratan de arrojarla a los particulares”.<sup>118</sup>

Esta situación afectaba de manera particular a “las clases que cuentan con menos recursos y a las que, por consiguiente, se debe impartir mayor protección y que son las que con mayor facilidad podrán incurrir en la pérdida de sus derechos reclamados en amparo, por ignorancia y por la dificultad de pagar el patrocinio de abogados que eviten que sean sobreseídos por inactividad los amparos que hayan interpuesto en materia civil o administrativa”.<sup>119</sup>

Así, la reforma propuesta no sólo buscaba atender el rezago, sino que no se sobreseyeran los amparos en materia civil o administrativa por inactividad procesal. Así, se proponían diversas adiciones al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la reforma se derogaba la fracción XIV del artículo 107, que a la letra decía:

“Cuando el acto reclamado proceda de autoridades civiles o administrativas y siempre que no esté reclamada la constitucionalidad de una ley, se sobreseerá por inactividad de la parte agraviada en los casos y términos que señale la ley reglamentaria de este artículo”.

Al final, el tiempo dio la razón a los diputados de Acción Nacional y la fracción XIV se derogó por decreto publicado en el DOF el 6 de junio de 2011.

---

<sup>117</sup> *Ibid.* p. 321.

<sup>118</sup> *Ibid.* p. 321-322.

<sup>119</sup> *Ibid.* p. 322-323.



## IV. La XLIII Legislatura (1955-1958)



A la XLIII Legislatura llegaron seis diputados de Acción Nacional, el mayor número de legisladores hasta el momento. Los diputados fueron: Patricio Aguirre Andrade, Manuel Cantú Méndez, Alfonso Ituarte Servín, Federico Sánchez Navarrete, Jesús Sanz Cerrada López Goerne y Manuel Sierra Macedo. En total se presentaron nueve iniciativas de las que destacamos siete.

### **1. Iniciativa que reforma la Ley para la presentación de los Presupuestos**

La iniciativa<sup>120</sup> que reforma la Ley para la Presentación de los Presupuestos fue presentada el 15 de noviembre de 1955 por los diputados Alfonso Ituarte Servín, Manuel Cantú Méndez, Patricio Aguirre Andrade, Federico Sánchez Navarrete, Jesús Sanz Cerrada López y Manuel Sierra Macedo.

Esta iniciativa atendía un problema recurrente que llevó a presentar iniciativas similares en las legislaturas XL y XLII, que consiste en que la ley preveía que el Presidente de la República debería presentar a la Cámara de Diputados, para su aprobación el proyecto de presupuesto, a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

Se consideraba que la “necesidad de que el pueblo de México pueda a través de sus representantes legítimos conocer los problemas básicos que plantea el presupuesto es obvia; y, si esa posibilidad no existe, falta uno de los elementos básicos de un auténtico régimen democrático”.

“En consecuencia, venimos a insistir en que se establezca un plazo mínimo razonable para que la Cámara de Diputados tenga la posibilidad práctica de ejercitar la facultad constitucional que le compete, de resolver sobre el presupuesto”.<sup>121</sup>

La propuesta establecía que el Presidente de la República debería presentar anualmente a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 1o. de octubre de cada año y que los proyectos de Presupuesto del Distrito y Territorios Federales deberían ser presentados con la misma anticipación.

### **2. Reforma a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito**

La iniciativa<sup>122</sup> que reforma la fracción III del artículo 350 de la Ley General de Operaciones de Crédito fue presentada el 28 de diciembre de 1955 por los diputados

---

<sup>120</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/proyecto-de-ley-para-la-presentacion-de-los-presupuestos-de-egresos-de-la-federacion-y-de-los-districtos-1-y-2-la-ley-propone-que-los-presupuestos-de-egresos-de-la-federacion-districto-y-territorios-fede>

<sup>121</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. I. p. 334.

<sup>122</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas?!=4&page=2>

Manuel Sierra Macedo, Manuel Cantú Méndez, Patricio Aguirre A., Federico Sánchez Navarrete y Alfonso Ituarte Servín.

La fracción III del artículo 350 de la Ley General de Operaciones de Crédito publicada en el DOF el 27 de agosto de 1932 “prohibía los fideicomisos cuya duración sea mayor de treinta años cuando se designe como beneficiaria a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia”.<sup>123</sup>

La reforma de 1945 preveía que los fideicomisos podían constituirse con duración mayor de treinta años, cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tenga fines de lucro. El objetivo de la iniciativa era ampliar el ámbito de aplicación para comprender también a bibliotecas o centros de investigación u otras instituciones artísticas, científicas o culturales análogas.

### **3. Reformas en materia de patrimonio familiar**

El 23 de octubre de 1956 los diputados Manuel Sierra Macedo, Federico Sánchez Navarrete, Patricio Aguirre, Alfonso Ituarte Servín, Jesús Sanz Cerrada y Manuel Cantú Méndez presentaron una reforma a los artículos 27 y 123 constitucionales<sup>124</sup> para regular la organización del patrimonio familiar.

La exposición de motivos expresaba que a pesar de que la organización del patrimonio familiar está prevista en los artículos 27 y 123 constitucionales los textos “señalan requisitos que, si bien están de acuerdo, como tendencia, con la especial naturaleza de la institución del Patrimonio Familiar, establecidos rigurosamente sin margen para distingos y excepciones, para una reglamentación tutelar realista y suficientemente elástica, se convierte en obstáculo prácticamente insalvable para que la institución social dicha arraigue en nuestro medio vigorosamente”.<sup>125</sup>

Se considera que los conceptos “de inalienabilidad, o inembargabilidad, y la prohibición de establecer gravámenes,<sup>126</sup> no pueden ni deben tener el rigor absoluto que previenen los textos constitucionales actualmente vigentes, y para la organización del

---

<sup>123</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. I. p. 341.

<sup>124</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>125</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. I. p. 343.

<sup>126</sup> El texto establecía lo siguiente: “Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno”.



Patrimonio Familiar es necesario dar a esos conceptos un sentido menos rígido y más acorde con las exigencias de la realidad y con los propósitos mismos que el patrimonio familiar persigue”.<sup>127</sup>

La propuesta establecía que las leyes locales organizarían el patrimonio de familia determinando los bienes con que puede ser constituido, así como los requisitos para su formación y los que deben seguirse para la enajenación de esos bienes o para constituir gravámenes sobre ellos, o para hacerlos susceptibles de embargos, así como para la tramitación de ellos a título de herencia, con simplificación de las formalidades procesales y con adecuada reducción de los gravámenes fiscales correspondientes.

En congruencia con la reforma constitucional y a continuación de ella, los diputados Alfonso Ituarte, Manuel Sierra Macedo, Patricio Aguirre, Federico Sánchez Navarrete, Manuel Cantú Méndez y Jesús Sanz Cerrada propusieron un proyecto de Ley sobre el Patrimonio de la Familia para el Distrito y Territorios Federales, aplicables en toda la República en materia fiscal.

En la nueva ley se preveían importantes innovaciones como:

- El patrimonio de la familia podía formarse por: la casa el terreno en que se levanta y su 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 que solos o como parte de una pequeña unidad agrícola, ganadera, industrial o comercial, constituyan el sostén de la familia o ayuden al sostenimiento de la misma.
- Cada familia sólo podía tener un patrimonio familiar, ubicado dentro de la jurisdicción administrativa del domicilio de esta.
- El Patrimonio de la Familia podría constituirse por cualquier miembro de esta o por un tercero en favor de esta.
- Cuando hubiera peligro de que el obligado a dar alimento a los miembros de la familia perdiera o dilapidara sus bienes por mala administración, prodigalidad u otro motivo, cualquiera de los cónyuges o en su defecto, la persona que ejerza la patria potestad podría exigir ante el consejo de familias la formación del patrimonio de ésta.

---

<sup>127</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. I. p. 344-345.

- Quien constituía el patrimonio de la familia, conservaría la propiedad de los bienes que formen dicho patrimonio, a menos que expresamente transmitiera la propiedad a alguno o a algunos de los miembros de la familia beneficiaria.
- Toda solicitud para constituir el patrimonio de la familia debería dirigirse por escrito al consejo de familias del lugar del domicilio de ésta.
- Tenían derecho a vivir en la casa habitación que constituía el patrimonio de la familia y de sustentarse con dicho patrimonio quienes integraban la familia beneficiaria, incluyendo los que en cualquier forma se incorporaran a ésta después de constituido el patrimonio.
- Los miembros de la familia que vivieran juntos estarían obligados a colaborar bajo la dirección del jefe de ésta en el cuidado, conservación y explotación, y en su caso de bienes que formen el patrimonio familiar.
- El patrimonio familiar subsistiría mientras sobreviviera alguno de los miembros de la familia beneficiaria del mismo con derecho a disfrutar de dicho patrimonio.
- En caso de expropiación de los bienes que integraban el patrimonio de la familia o de parte de ellos, la indemnización que se obtuviera se destinaría, con intervención del consejo de familias, a reconstituir o reponer dichos bienes.
- Al extinguirse el patrimonio de la familia los bienes volverían al dueño de dichos bienes o pasarían a sus herederos.
- En todo municipio o delegación administrativa se constituiría un consejo de familias formado hasta por veintidós miembros, según la importancia de la población.
- La designación de los miembros del consejo de familias se haría por el ayuntamiento del lugar, en sesión convocada especialmente al efecto, por mayoría de los votos de las dos terceras partes de sus miembros.
- 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.

#### *Paquete de reformas en materia electoral*

En el último trimestre de 1957, los diputados de Acción Nacional presentaron cuatro iniciativas en materia electoral. Las tres primeras propuestas reformaban diversos artículos de la Ley Federal Electoral, mientras que la última expedía una nueva ley.

#### **4. Reforma para evitar que los partidos políticos utilizaran los colores patrios en sus distintivos electorales**

La iniciativa<sup>128</sup> propone la adición de un párrafo para prohibir el registro como distintivo electoral de cualquier combinación de colores que directa o indirectamente dé como resultado la combinación de los colores de la bandera nacional,<sup>129</sup> fue presentada el 29 de octubre de 1957 por los diputados Alfonso Ituarte Servín, Jesús Sanz Cerrada, Manuel Sierra Macedo, Manuel Cantú Méndez, Federico Sánchez Navarrete y Patricio Aguirre Andrade.

Los argumentos principales para prohibir el uso de los colores patrios en los distintivos electorales eran:<sup>130</sup>

- El uso de los colores de la bandera nacional es indebido como distintivo electoral de un partido político, cualquiera que este sea, porque el símbolo de la patria debe estar encima de cualquier división de los grupos que la integran y más aún en materia de política electoral.
- Los colores patrios se utilizan como medio para crear confusión entre los electores y para presionarlos haciéndoles creer que los distintivos electorales de los partidos que no usan como tal la bandera nacional, se contraponen al emblema patrio y que, por consiguiente, debe optarse por éste en las elecciones, realizándose así un fraude que merece los más duros calificativos.

#### **5. Reforma para crear una Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales**

La iniciativa<sup>131</sup> que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal fue presentada el 26 de noviembre de 1957, su objetivo era la creación de órganos electorales a nivel federal, local y distrital. La iniciativa retoma algunas de las propuestas previstas en la nueva Ley Electoral presentada el 7 de diciembre de 1948.

---

<sup>128</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/adicion-al-art-68-de-la-ley-electoral-federal-propuesta-para-que-se-prohiba-el-uso-de-los-colores-de-la-bandera-nacional-en-los-distintivos-electorales>

<sup>129</sup> Otras dos iniciativas con objetivos similares fueron presentadas en la LIII Legislatura.

<sup>130</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. I. p. 361.

<sup>131</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-diversos-articulos-de-la-ley-electoral-la-reforma-propone-la-creacion-de-una-comision-federal-electoral-y-comisiones-locales-y-comites-distritales-electorales-independientes-de-los-partidos-y-c>

Los aspectos más importantes de la iniciativa son:

- Se establecía que la Comisión Federal Electoral estaría integrada por tres miembros propietarios y tres suplentes que designaría el Presidente de la República, los cuales deberían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos mayores de 35 y menores de 70 años de edad, de probidad reconocida y de recto e informado criterio, que no hayan desempeñado en los tres años anteriores a su designación puestos de elección popular ni empleos o cargos públicos de la Federación o de los estados ni puestos encargos o comisiones en las empresas económicas que dependan del estado o en las que éste tenga interés dominante.
- Los miembros de la comisión durarían en su encargo nueve años y no podrían ser removidos.
- Entre las atribuciones de la comisión estaban: llevar el registro de los partidos políticos nacionales y vigilar su funcionamiento; cuidar de la eficaz organización del buen funcionamiento del Registro Nacional de Electores; intervenir en la preparación y realización de los actos electorales; designar su Presidente, cada año; nombrar y remover a su personal administrativo y autorizar el ejercicio del presupuesto, en los términos que señala el reglamento; tener a sus órdenes, directamente o por medio de sus dependencias, las fuerzas públicas que solicite para garantizar el legal desarrollo de las funciones electorales; hacer la división del territorio de la República en distritos electorales y publicarla; entregar a cada una de la Comisiones Locales Electorales, las listas nominales electorales; acordar la aplicación de medios de apremio; investigar cualquier hecho relacionado con el proceso electoral; resolver las controversias y recursos que se le presenten sobre la integración y el funcionamiento de los organismos electorales; revisar las actas de los comités distritales para hacer objetivamente el cómputo general de los votos; dar cuenta de su gestión y del ejercicio de su presupuesto al Congreso de la Unión, por conducto del Ejecutivo, a más tardar el 31 de diciembre de cada año y publicar ese informe.
- En auxilio de la Comisión Federal, en cada uno de los estados y territorios y en el Distrito Federal, se establecería una Comisión Local Electoral que tendrá su sede en la capital de la entidad correspondiente.
- Los partidos políticos nacionales podían pedir a la Comisión Federal Electoral la renovación del nombramiento de los miembros de las Comisiones Locales Electorales.

- Entre los deberes de las comisiones locales estaban: hacer llegar a los comités distritales de su jurisdicción las listas de electores de sus respectivos distritos, por secciones electorales; revisar las actas de los comités distritales de su jurisdicción dar cuenta detallada de su gestión a la Comisión Federal.
- En cada uno de los distritos electorales se establecerá un comité integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes.
- Los representantes acreditados de los partidos políticos registrados deberían ser citados a todas las sesiones que celebren la Comisión Federal, así como a todas las comisiones locales o los comités distritales.
- Los partidos políticos registrados quedaban obligados a sostener una publicación periódica propia por lo menos mensual, así como oficinas permanentes.
- Todo partido político debidamente registrado tenía facultades de ocurrir a la Comisión Federal para que investigue las actividades de cualquiera de los otros partidos a fin de que se mantengan dentro de la ley.
- Ninguna cancelación de registro de partidos podría decretarse sin previa citación del partido, a fin de que contestara los cargos, presentar las pruebas tendientes a su justificación y se le oyera en defensa.

## **6. Reforma para lograr la plena identificación de los votantes en las casillas**

La reforma que modifica el artículo 84 de la Ley Federal Electoral<sup>132</sup> fue presentada el 26 de noviembre de 1957. Esta propuesta es de vital importancia porque garantizaba la individualidad y el ejercicio libre del sufragio, ya que la legislación vigente no obligaba a que los presidentes de las casillas cumplieran con su deber y exigieran la identificación de los electores al presentarse en las casillas a depositar su voto.

Esta reforma planteaba los siguientes aspectos principales:<sup>133</sup>

- Cada elector, al presentarse en la casilla debería mostrar su credencial de elector y el presidente debería cerciorarse de que aparezca en el listado nominal de la sección a que corresponda la casilla.
- Las formas de identificación del elector serían: credenciales con retrato expedidas por funcionarios federales o locales para fines de identificación; credenciales electorales con retrato del elector; credenciales con retrato

---

<sup>132</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-art-84-de-la-ley-electoral-federal-propuesta-para-la-plena-identificacion-de-los-votantes-en-las-casillas>

<sup>133</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. I. p. 378.

expedidas por instituciones privadas con fines de identificación; y mediante preguntas dirigidas expresamente al elector sobre los datos de la credencial.

- En caso de que el elector no pertenezca a la sección electoral no podrá votar en la casilla.
- Si el elector no se identifica con los medios de identificación permitidos y no contesta las preguntas no se le permitiría votar.

### **7. Ley que propone acción penal por el uso de fondos públicos y medios de acción estatales en favor de algún partido político**

La iniciativa<sup>134</sup> de ley por la cual se establecen penas por la indebida disposición de fondos públicos con fines políticos y electorales, fue presentada el 27 de diciembre de 1957 por los diputados Manuel Sierra Macedo, Alfonso Ituarte Servín, Manuel Cantú Méndez, Jesús Sanz Cerrada López, Federico Sánchez Navarrete y Patricio Aguirre Andrade. El proyecto de ley proponía la acción penal por el uso de fondos públicos y medios de acción estatales en favor de algún partido político.

En la exposición de motivos se señalaba claramente que: “El uso de los fondos públicos para fines diversos de los gastos y servicios públicos, constituyen un acto ilícito universalmente reprobado y que en particular debe rechazarse en los regímenes democráticos, en los que se supone, y se debe exigir las máxima subordinación del Estado y de sus elementos al interés general, con exclusión de intereses particulares y de facción; para cuyo efecto la recaudación y el manejo de dichos fondos y bienes deben ser revisados y aprobados por el pueblo, a través de sus representantes”.<sup>135</sup>

La iniciativa prevé las siguientes multas:

- De dos a quince años de prisión y multa de \$500.00 a \$1,000.00, destitución de empleo o cargo, inhabilitación de dos a seis años y pérdida de derechos políticos por tres a seis años, al funcionario público que entregue, ordene o autorice la entrega de fondos públicos, u otros bienes del mismo origen, para el sostenimiento de un partido político; la misma pena se impondría al funcionario público que entregue, ordene o autorice la entrega de fondos u otros bienes públicos a un candidato a un puesto público de elección popular o a los partidos, comités o cualquier otra clase de organizaciones de apoyo a una candidatura.

---

<sup>134</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-por-la-cual-se-establecen-penas-por-la-indebida-disposicion-de-fondos-publicos-con-fines-politicos-y-electorales-el-proyecto-de-ley-propone-accion-penal-por-el-uso-de-fondos-publicos-y-medios-de-ac>

<sup>135</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. I. p. 379.

- De uno a tres años de prisión, además de multa cuando los funcionarios públicos que ordenen o hagan la entrega indebida de los fondos o bienes relativos y carezcan, además, de facultades legales para la disposición normal de ellos.
- De nueve meses a ocho años de prisión, multa de \$200.00 a \$3,000.00, destitución de empleo, inhabilitación de uno a cuatro años y pérdida de derechos políticos por tres años, al funcionario público que use los medios de acción estatal que tenga a su disposición, para recaudar de los particulares fondos para entregar a las entidades o personas y para fines electorales.

En la iniciativa se prevén además las reglas para la persecución de los delitos: se concede acción popular para denunciar los delitos; el ejercicio de la acción penal será obligatorio para el Ministerio Público, cuando la denuncia la haga un partido político nacional registrado en la Secretaría de Gobernación; el partido político que haga la denuncia podrá intervenir en el proceso como coadyuvante del Ministerio Público, el cual no podrá desistirse de la acción penal; la sentencia que se dicte en primera instancia, será revisada de oficio por el tribunal que corresponda. Por último, se establece que si el responsable es el Presidente de la República, la acción penal en su contra se deducirá a la terminación de su cargo.





V. La XLV Legislatura  
(1961-1964)



En la XLIV Legislatura el Partido no tuvo legisladores, a pesar de los triunfos logrados en 6 distritos de mayoría, las dimensiones del fraude electoral obligaron a que el Consejo Nacional se pronunciara enérgicamente: “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”.<sup>136</sup>

La XLV Legislatura se integró con base en la reforma constitucional del 11 de junio de 1951 con lo que se 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. Quedando conformada la legislatura por 178 legisladores.

En la XLV Legislatura el PAN obtuvo triunfos en cinco distritos, por lo que llegaron a la Cámara de Diputados los siguientes legisladores: Javier Blanco Sánchez, Carlos Chavira Becerra, Carlos Garibay Sánchez, Alfonso Guerrero Briones y Rafael Morelos Valdés. De las cuatro iniciativas presentadas dos versan sobre cuestiones electorales: en una se propone elevar el número de habitantes por diputado de 200 mil a 500 mil y en otra se propone que los organismos electorales se integren por los partidos políticos y que se defina el régimen fiscal de dichos partidos; se propone la credencial de elector permanente y con retrato que se distribuyan entre las entidades federativas a los diputados de partido y que no se usen los colores de la bandera en los emblemas. A continuación, presentamos las restantes dos iniciativas presentadas.

## **1. Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso**

La iniciativa<sup>137</sup> fue presentada por el diputado Javier Blanco Sánchez 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 dictaminados dentro del periodo de sesiones en que se le turnen. La relevancia de esta iniciativa radica en que se buscaba

---

<sup>136</sup> Aminadab Rafael Pérez Franco. Nota a la XLIV Legislatura. Recuperado de: <http://fundacionestradaiturbide.org.mx/legislaturas/xliv>

<sup>137</sup> 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>

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:<sup>138</sup> “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.

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”.<sup>139</sup>

## **2. Ley de Educación Rural**

La iniciativa<sup>140</sup> fue presentada por el diputado Rafael Morelos Valdés 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 para tal efecto.

---

<sup>138</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. I. p. 394.

<sup>139</sup> Juan José Rodríguez Prats. Op. cit. p. 129.

<sup>140</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-educacion-rural-propuesta-para-que-se-considere-de-utilidad-social-la-educacion-rural-y-que-lleven-a-cabo-las-investigaciones-necesarias>

La iniciativa establecía que:<sup>141</sup> “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.

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”.

---

<sup>141</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. I. p. 400.



VI. La XLVI Legislatura  
(1964-1967)





La figura de Adolfo Christlieb Ibarrola aparece en el horizonte previo a la conformación de la nueva legislatura, como un actor decisivo para la apertura de la Cámara de Diputados. El presidente de Acción Nacional: “apoya decididamente la introducción de un sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados e impulsa su ampliación a todas las cámaras legislativas mexicanas, en las legislaturas de los estados y en el Senado, para llevar el pluralismo y la convivencia entre diversos a todos los espacios del debate legislativo; logra que el PAN por primera vez presente candidatos en casi la totalidad de los distritos electorales en las elecciones a la Cámara de Diputados; y nuevamente en la lógica gomezmoriniana de la propuesta cuidadosamente ‘técnica’ un aumento significativo de las propuestas legislativas: el PAN introdujo en la XLVI Legislatura (1964-1967) 36 iniciativas”.<sup>142</sup>

El 22 de junio de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma con la que se abrió la representación de la Cámara de Diputados introduciéndose la figura de diputados de partido, de tal forma que 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. Gracias a estas reformas, llegaron a la Cámara de Diputados 20 legisladores de Acción Nacional coordinados por Adolfo Christlieb Ibarrola, Así se logró el máximo posible de curules con 20, ganándose dos distritos de mayoría: el II de Chihuahua con Florentina Villalobos Chaparro, primera diputada federal en la historia de Acción Nacional, y el II de Guanajuato con Luis Manuel Aranda Torres, además fueron legisladores: Jorge Ávila Blancas, Ricardo Chaurand Corona, Miguel Estrada Iturbide, Federico Estrada Valera, Jorge Garabito Martínez, Felipe Gómez Mont, Josafat Jesús Hernández Díaz, Juan Landerreche Obregón, Francisco Quiroga Fernández, Pedro Reyes Velázquez, Jorge Ricaud Rothiot, Salvador Rosas Magallón, Antonio Rosillo Pacheco, Guillermo Ruiz Vázquez, Jacinto Guadalupe Silva Flores, Eduardo Trueba Barrera y Abel Carlos Vicencio Tovar. “Por primera vez, diputados panistas ocuparan sucesivas Vice-Presidencia de la Cámara, varias de sus iniciativas fueron aprobadas y la tribuna cameral, en este período, será señalada como una de las más brillantes”.<sup>143</sup>

“La actividad legislativa de la bancada panista en la Legislatura XLVI (1964-1967) resultó inédita. Se presentaron 36 iniciativas... Algunas iniciativas se ‘congelan’, pero

---

<sup>142</sup> Alonso Lujambio y Fernando Rodríguez Doval “La idea, el liderazgo y la coyuntura. Manuel Gómez Morin y la fundación del Partido Acción Nacional en 1939”. En *La democracia indispensable*. p. 90-91.

<sup>143</sup> Luis Calderón Vega. *Reportaje sobre el PAN*. p. 71.

muchas –como nunca– se dictaminan y pasan al Pleno para su discusión”.<sup>144</sup> De entre las iniciativas presentadas por Acción Nacional en la XLVI Legislatura destacamos seis.

### **1. 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 iniciativa<sup>145</sup> presentada por el diputado Juan Landerreche Obregón 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 Ejecutivo, que comprenderán la Cuenta Pública y las de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal”.<sup>146</sup>

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.

---

<sup>144</sup> Alonso Lujambio. “El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro Cartas a Díaz Ordaz”. En: *La democracia indispensable*. p.162.

<sup>145</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>146</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. II. p. 33.

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.

## **2. Reforma al artículo 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 iniciativa<sup>147</sup> presentada por el diputado Felipe Gómez Mont 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:<sup>148</sup> 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 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”.

---

<sup>147</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>148</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. II. p. 138-139.

### **3. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de derechos para los trabajadores**

La iniciativa<sup>149</sup> fue presentada por el diputado Miguel Estrada Iturbide el 1 de noviembre de 1966 y su objetivo era la protección a madres trabajadoras, menores y aprendice; 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<sup>150</sup> 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.

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

---

<sup>149</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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-apendices-y-reglas-para-jornada-reducida-a-domicilio-adiestramiento-y-la-cr>

<sup>150</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. II. p. 307 ss.

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.

#### **4. Reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para crear un consejo de gobierno**

Esta iniciativa<sup>151</sup> fue presentada por el diputado Abel Vicencio Tovar 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 trascendentes 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

---

<sup>151</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

reglamentos; proponer al jefe del departamento ternas de candidatos a delegados y subdelegados, así como su destitución; examinar el 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.

### **5. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de libertad sindical**

La iniciativa<sup>152</sup> fue presentada por el diputado Adolfo Christlieb Ibarrola 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 uno de los principales temas de la agenda de Acción Nacional, de ahí la importancia de las propuestas contenidas en la iniciativa.

Entre otras cosas,<sup>153</sup> 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.

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.

---

<sup>152</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>153</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. II. p. 329 ss.

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 los miembros que renuncien o sean despedidos del sindicato, cuando en el contrato respectivo exista la cláusula de exclusión y que el patrón 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.

## 6. Reforma a la Ley de Amparo

La iniciativa<sup>154</sup> que reforma los artículos 5º y 10 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales fue presentada por el diputado Adolfo Christlieb Ibarrola 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.

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”.<sup>155</sup>

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

---

<sup>154</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>155</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. II. p. 352.

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 decreten libertad por falta de méritos, que declaren que no hay delito que perseguir, que declaren extinguida la acción penal, o que decreten el sobreseimiento del proceso y contra sentencias definitivas que absuelvan de la reparación 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 ejercitarla, 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.



VII. La XLVII Legislatura  
(1967-1970)



Como en la anterior Legislatura, a la XLVII llegaron 20 legisladores de Acción Nacional. Esta fue, en muchos sentidos, una Legislatura histórica con destacados tribunos, quienes alzaron la voz ante la matanza estudiantil de 1968. El 4 de octubre de 1968, ante la propuesta oficialista de denostar el movimiento estudiantil, los diputados del PAN fueron los únicos que alzaron la voz. Cabe destacar la intervención de Manuel González Hinojosa, quien señaló que: “esta Cámara faltaría gravemente a su deber, a su conciencia íntima, si no inicia esa averiguación a fondo, si no se deslindan las responsabilidades de cada quien, si no se hacen las rectificaciones fundamentales con signos positivos de cumplimiento para reformar todas las instituciones que han sido simuladas y falsificadas en la vida de México”.

Los diputados que integraron esta legislatura fueron: Graciela Aceves Pérez, Francisco Javier Aponte Robles Arenas, Javier Blanco Sánchez, José Ángel Conchello Dávila, Octavio Corral Romero, Enrique Fuentes Martínez, Juan Manuel Gómez Morin Torres, Manuel González Hinojosa, Ramiro González Luna, Efraín González Morfín, Felipe Gutiérrez Zorrilla, Juan José Hinojosa Hinojosa, Alfonso Ituarte Servín, Rigoberto López Sedano, Abel Martínez Martínez, Gerardo Medina Valdés, Antonio Obregón Padilla, Adrián Peña Soto, Rafael Preciado Hernández y Astolfo Vicencio Tovar. De esta legislatura destacaremos tres iniciativas.

### **1. Ley que crea el Servicio Nacional de Empleo**

Esta iniciativa<sup>156</sup> fue presentada por el diputado José Ángel Conchello Dávila el 8 de octubre de 1968, con ella se creaba el Servicio Nacional de Empleo como un organismo público cuyos propósitos eran:<sup>157</sup>

- 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;

---

<sup>156</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>157</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. III. p. 24.

- 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 anticíclicas 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
- 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 colocación, 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.

## **2. 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 iniciativa,<sup>158</sup> presentada por el diputado Rafael Preciado Hernández 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<sup>159</sup> 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 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;

---

<sup>158</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>159</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. III. p. 67 ss.

o dictar acuerdos en cuanto al fondo de las peticiones, contrarios a la ley expresa o a su interpretación obligatoria.

### **3. Ley que crea un organismo público denominado Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad**

La iniciativa<sup>160</sup> fue presentada por el diputado José Ángel Conchello Dávila 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:<sup>161</sup>

- 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;
- 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;

---

<sup>160</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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-cultur>

<sup>161</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. III. p. 137

- 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.





VIII. La XLVIII Legislatura  
(1970-1973)



Como en las dos Legislaturas anteriores, a la XLVIII llegaron 20 diputados: Guillermo Baeza Somellera, Bernardo Bátiz Vázquez, Mayo Arturo Bravo Hernández, José Blas Briseño Rodríguez, Hiram Escudero Álvarez, Roberto Flores Granados, Jorge Garabito Martínez, Magdaleno Gutiérrez Herrera, Miguel Hernández Labastida, Guillermo Islas Olgúin, Juan Landerreche Obregón, Miguel López González Pacheco, Juan Manuel López Sanabria, José Melgarejo Gómez, Alfonso Orozco Rosales, Francisco José Peniche Bolio, Jesús Rojo Pérez, Guillermo Ruiz Vázquez, J. Inocencio Sandoval Zavala y Ernesto Velasco Lafarga. De esta legislatura destacamos dos iniciativas.

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

La iniciativa<sup>162</sup> presentada por el diputado Jorge Garabito Martínez 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<sup>163</sup> 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

---

<sup>162</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reformas-arts-103-104-105-107-115-y-116-constitucionales-iniciativa-para-que-el-municipio-comunidad-espiritual-tenga-la-proteccion-del-juicio-de-amparo-contra-actos-o-leyes-de-autoridades-federales>

<sup>163</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. III. p. 198 ss.

si no mediare sentencia; la 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.

## **2. Decreto para que el personal de las empresas adquiriera acciones de la misma y participe en su administración**

La iniciativa<sup>164</sup> fue presentada por el diputado Juan Landerreche Obregón 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:<sup>165</sup>

- 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.
- 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;

<sup>164</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>165</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. III. p. 261-262.

- 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; y
- Los fondos estarán exentos del Impuesto Sobre la Renta.



IX. La XLIX Legislatura  
(1973-1976)





El 14 de febrero de 1972 se publicó en el DOF una la última reforma<sup>166</sup> 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.

Así, Acción Nacional logró el máximo número de legisladores de su historia siendo representado por: Graciela Aceves Pérez, Jorge Baeza Somellera, Javier Blanco Sánchez, José Gil Armando Raúl Calzada Ramos, Alejandro Cañedo Benítez, José Ángel Conchello Dávila, Alejandro Coronel Oropeza, Fernando Estrada Sámano, Álvaro Fernández de Cevallos Ramos, Miguel Ángel Fernández del Campo Machorro, Carlos Gómez Álvarez, Héctor Guillermo González García, Manuel González Hinojosa, Juan José Hinojosa Hinojosa, José Eduardo Limón León, Alberto Antonio Loyola Pérez, José de Jesús Martínez Gil, Gerardo Medina Valdés, Alfredo Oropeza García, Gaspar Eugenio Ortiz Walls, María Margarita Prida Barrios Vda. de Yarza, Lorenzo Reynoso Ramírez, Federico Ruiz López, José de Jesús Sánchez Ochoa, Abel Carlos Vicencio Tovar. De esta Legislatura recuperaremos cuatro iniciativas.

### **1. Ley en materia educativa**

La iniciativa fue presentada el 13 de diciembre de 1973 y su objetivo<sup>167</sup> 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

---

<sup>166</sup> La reforma del 8 de octubre de 1974 obedeció también a que dejaron de existir los territorios (Baja California Sur y Quintana Roo).

<sup>167</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. III. p. 351-352.

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.

## **2. 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 deseos 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:<sup>168</sup>

- 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; y
- 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.

---

168 Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. III. p. 357-359.

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.

### **3. 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”.<sup>169</sup>

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

---

<sup>169</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. III. p. 457-458.

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, vasos 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 interpósita persona las asociaciones religiosas denominadas; 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 adquiriera 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 exceda de 100 hectáreas de riego o de humedad de primera; la que no exceda de 200 hectáreas de buen temporal; la que no exceda 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.

#### **4. 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”.<sup>170</sup>

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”.<sup>171</sup>

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 tendrían la obligación de inscribirse en las juntas municipales de su jurisdicción o en los consulados y que el

---

<sup>170</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. III. p. 519.

<sup>171</sup> Ibid. p. 523.

alistamiento se llevaría a cabo durante el segundo semestre del año en que se cumpliera 18 años, 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 comparecieran ante ellos 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.





X. La I Legislatura  
(1976-1979)



La L Legislatura inició sus trabajos en el marco de la crisis de legitimidad del régimen, cuando el candidato del partido oficial compitió solo en las elecciones. Para el PAN, la crisis de 1975-1976 se reflejó en que llegaron a la Cámara de Diputados 20 legisladores: Fausto Alarcón Escalona, Gonzalo Altamirano Dimas, María Elena Álvarez Bernal, Miguel Campos Martínez, Guillermo Carlos de Cárcer Ballezcá, Jorge Garabito Martínez, Ramón Garcilita Partida, Miguel Hernández Labastida, Guillermo Islas Olguin, Sergio Lujambio Rafols, Rosalba Magallón Camacho, José Luis Martínez Galicia, Tomás Nava de la Rosa, Teodoro Ortega García, José Ortega Mendoza, Francisco Pedraza Villarreal, Francisco José Peniche Bolio, Adrián Peña Soto, Jacinto Guadalupe Silva Flores y Juan Torres Ciprés. De esta legislatura destacamos una reforma de gran trascendencia.

### **1. Ley Reglamentaria de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 107 Constitucionales en materia de procesos penales**

La iniciativa<sup>172</sup> fue presentada por la diputada Rosalba Magallón Camacho 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 intervinieran 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 consagradas 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”.<sup>173</sup>

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 querrela de manera legal y formal, atribuyéndole un hecho que la ley sancione; que

---

<sup>172</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaaiturbide.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>

<sup>173</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. IV. p. 106.

en su contra se dicte válidamente en una causa penal, un auto que decreta su formal procesamiento, en relación a los hechos delictivos 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”.

Se establecía como prerrogativa de las personas, que ninguna averiguación se hiciera en su contra mientras no existiera denuncia o querrela 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 querrela 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 delito flagrante, 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 personas 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 serían 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 presente el procesado y su defensor. También que a todo procesado le serían facilitados todos los datos que solicitara 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.
- Después 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 intervinieran 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.

XI. La LI Legislatura  
(1979-1982)





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 repartirían el 50% de las curules.

Para Acción Nacional esta legislatura representó un hito en términos del número de legisladores con un total de 43: Graciela Aceves Pérez, Esteban Aguilar Jáquez, David Alarcón Zaragoza, Rafael Alonso y Prieto, Carlos Amaya Rivera, Francisco Xavier Aponte Robles Arenas, Armando Ávila Sotomayor, José David Bravo Cid de León, Luis Calderón Vega, Fernando de Jesús Canales Clariond, Luis Castañeda Guzmán, Carlos Enrique Castillo Peraza, Juan de Dios Castro Lozano, Álvaro Elías Loredó, Hiram Escudero Álvarez, Juan Antonio García Villa, Jesús Porfirio González Schmal, Edmundo Gurza Villarreal, María del Carmen Jiménez Méndez de Ávila, José Isaac Jiménez Velasco, Juan Landerreche Obregón, Héctor Federico Ling Altamirano, Juan Manuel López Sanabria, Pablo Emilio Madero Belden, Miguel Martínez, José Gregorio Minondo Garfias, Salvador Morales Muñoz, Rafael Morelos Valdés, Rafael Gilberto Morgan Álvarez, Adalberto Núñez Galavíz, Antonio Obregón Padilla, Gaspar Eugenio Ortiz Walls, Delfino Parra Banderas, Alberto Petersen Biester, Carlos Pineda Flores, Cecilia Martha Piñón Reyna, Manuel Rivera del Campo, Augusto Sánchez Lozada, Agustín Carlos de Stephano Sierra, Francisco Ugalde Álvarez, Raúl Velasco Zimbrón, Abel Carlos Vicencio Tovar y Esteban Zamora Camacho. De esta legislatura destacamos cuatro iniciativas.

### **1. Reforma al artículo 4º Constitucional en materia de derecho a la vida**

Esta iniciativa<sup>174</sup> fue presentada por el diputado Carlos Castillo Peraza 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 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”.<sup>175</sup>

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”.

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

La iniciativa<sup>176</sup> fue presentada por el diputado Juan Landerreche Obregón 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”.<sup>177</sup>

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 designaría

---

<sup>174</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaaiturbide.org.mx/iniciativas/reformas-al-art-4-constitucional-adicion-para-que-la-constitucion-reconozca-y-garantice-el-derecho-a-la-vida-de-los-seres-humanos-desde-su-concepcion-hasta-su-muerte>

<sup>175</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. IV. p. 189.

<sup>176</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaaiturbide.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>

<sup>177</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. IV. p. 367.

libremente el 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 de este.
- 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 hubieran reincorporado al país.

### **3. Decreto que crea el Instituto Nacional de Energéticos**

Esta iniciativa,<sup>178</sup> cuyo objetivo era crear un Instituto Nacional de Energía como organismo descentralizado y prever sus fines, características, formación, organización, facultades y obligaciones, fue presentada por la diputada María del Carmen Jiménez 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 actuales, con el fin de substituir el uso del petróleo como energético y ampliar su empleo como elemento químico industrial”.<sup>179</sup>

El instituto sería manejado por un consejo directivo y un director general. El consejo directivo estaría formado por trece miembros que serán designados y

---

<sup>178</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>179</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. IV. p. 387.

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 estos. 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 otras dependencias y organismos federales.

#### 4. Nueva Ley del Seguro Social

La iniciativa<sup>180</sup> fue presentada por el diputado Rafael Morgan Álvarez 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:<sup>181</sup>

- 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 Cesantía 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.

<sup>180</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionstradaiturbide.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-patronales-cotizaciones-y-cuota>

<sup>181</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. IV. p. 409 ss.

- 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 con base en 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 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 con 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 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 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 aeneral como en el consejo técnico del Instituto.

## XII. La LII Legislatura (1982-1985)





La LII Legislatura de nueva cuenta representó un récord en términos del número de legisladores de Acción Nacional, con 51: Paulino P. Aguilar Paniagua, Bernardo Bátiz Vázquez, Fabián Bazaldúa Vázquez, Javier Blanco Sánchez, Francisco Calderón Ortiz, Pablo Castellón Álvarez, Andrés Cázares Camacho, Carlos Chavira Becerra, Roger Cicero Mackinney, Jaime Armando de Lara Tamayo, José Guadalupe Esparza López, Esperanza Espinosa Herrera de Ugalde, Marco Antonio Fragoso Fragoso, Arnoldo Gárate Chapa, Miguel Gómez Guerrero, Alberto González Domene, Francisco Javier González Garza, José González Torres, José Armando Gordillo Mandujano, Graciela Gutiérrez Taméz de Barrios, Felipe Gutiérrez Zorrilla, José S. Hadad Interian, Juan José Hinojosa Hinojosa, Manuel Iguiniz González, Jesús Salvador Larios Ibarra, Jorge Alberto Ling Altamirano, Miguel Ángel Martínez Cruz, Gerardo Medina Valdés, Emma Medina Valtierra, Rubén Darío Méndez Aquino, Alfonso Méndez Ramírez, Juan L. Millán Brito, Javier Moctezuma y Coronado, Juan Manuel Molina Rodríguez, Ángel Gerardo Mora López, María Teresa Ortuño Gurza, Rodolfo Joaquín Peña Farber, Luis Jesús Prieto González, Salvador Romero Estrada, Gabriel Salgado Aguilar, Luis Enrique Sánchez Espinosa, Francisco Soto Alba, Luis Torres Serranía, Arturo Trujillo Parada, Juan Vázquez Garza, Gustavo Arturo Vicencio Acevedo, Astolfo Vicencio Tovar, Florentina Villalobos Chaparro, José Isabel Federico Villegas Piña, José Salvador Viramontes Paredes y Manuel Zamora y Duque de Estrada. De esta legislatura destacamos cinco iniciativas.

### **1. Reforma a los artículos 12 y 79 de la Ley Federal de los Servidores Públicos**

Esta iniciativa<sup>182</sup> la presentó el diputado Gerardo Medina Valdés 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 éstas.

Con la iniciativa<sup>183</sup> se proponía conceder acción popular para hacer denuncias por las conductas que redundaran en perjuicio 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

---

<sup>182</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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->

<sup>183</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. V. p. 27 ss.

una vez presentada la denuncia por escrito y ratificada dentro de los tres días 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.

## **2. Reforma a los artículos 5 y 6 de la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria**

La iniciativa<sup>184</sup> presentada por el diputado Pablo Castellón Álvarez 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<sup>185</sup>.

## **3. Reforma al artículo 108 constitucional para juzgar al presidente durante su encargo**

La iniciativa<sup>186</sup> la presentó el diputado Pablo Castellón Álvarez 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 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”<sup>187</sup>.

<sup>184</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>185</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. V. p. 34.

<sup>186</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-108-constitucional-propuesta-para-que-el-cohecho-el-peculado-y-los-ataques-a-la-libertad-electoral-sean-considerados-como-delitos-graves-por-los-que-el-presidente-pueda-ser-juzgado>

<sup>187</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. V. p. 83.

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.

#### **4. Reforma a los artículos. 1º, 2º, 10, 12, 28, 29, 50, 70, 80, 87, 89, 97 y 115 constitucionales en materia de derechos humanos**

La iniciativa<sup>188</sup> la presentó el diputado Jesús Salvador Larios Ibarra 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.<sup>189</sup>

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”.<sup>190</sup>

#### **5. Reforma a la Ley de Radio y Televisión**

La iniciativa<sup>191</sup> la presentó el diputado Pablo Castellón Álvarez 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,<sup>192</sup> para que las estaciones de radio y televisión efectuaran transmisiones gratuitas diarias con duración hasta de 30 minutos

---

<sup>188</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>189</sup> Una iniciativa de reformas similar, se presentó en la LIII Legislatura el 5 de noviembre de 1986.

<sup>190</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V. p. 98.

<sup>191</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-la-ley-de-radio-y-televisión-se-propone-la-reforma-del-artículo-59-para-que-las-estaciones-de-radio-y-televisión-difundan-en-el-tiempo-del-estado-los-debates-de-las-cámaras-de-diputados-y-sen>

<sup>192</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V. p. 108.

continuas o discontinuas, dedicadas a difundir temas educativos, culturales, de orientación social y de información política no partidista; así mismo, estarían obligadas a transmitir 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 harían 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, serían coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

XIII. La LIII Legislatura  
(1985-1988)



En la LIII Legislatura el PAN tuvo un grupo parlamentario conformado por 41 legisladores: Xavier Antonio Abreu Sierra, Carlos Arturo Acosta González, Juan José Alcocer Bernal, Víctor Guillermo Álvarez Herrera, Pablo Álvarez Padilla, Gonzalo Altamirano Dimas, Consuelo Botello Treviño de Flores, Manuel María del Sagrado Corazón Bribiesca y Castrejón, Alejandro Cañedo Benítez, Juan de Dios Castro Lozano, José Ángel Conchello Dávila, Jaime Delgado Herrera, Franz Ignacio Espejel Muñoz, Cristóbal Benjamín Figueroa Nicola, Edeberto Galindo Martínez, Jesús Galván Muñoz, Ricardo Francisco García Cervantes, Jesús Porfirio González Schmal, María del Carmen Jiménez Méndez de Ávila, Enrique Gabriel Jiménez Remus, Salvador Landa Hernández, Héctor Federico Ling Altamirano, Héctor Mejía Gutiérrez, Ubaldo Mendoza Ortiz, Sergio Teodoro Meza López, María Esperanza Morelos Borja, Amado Olvera Castillo, Jorge Eugenio Ortiz Gallegos, Javier Paz Zarza, Héctor Pérez Plazola, Humberto Enrique Ramírez Rebolledo, Humberto Rice García, Oscar Luis Rivas Muñoz, María de Guadalupe Cecilia Romero Castillo, Alfonso Joel Rosas Torres, Rubén Rubiano Reyna, María Esther Silva Álvarez de Oropeza, Germán Tena Orozco, Héctor Terán Terán, Eduardo Turati Álvarez y Pablo Ventura López. De esta legislatura destacamos dieciséis iniciativas.

### **1. Reformas al Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la comisión de derechos humanos**

La iniciativa<sup>193</sup> fue presentada por el diputado Javier Paz Zarza 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: “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”.<sup>194</sup>

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.

---

<sup>193</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>194</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. V. p. 179.

## **2. Reforma al artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública**

La iniciativa<sup>195</sup> fue presentada por el diputado Juan de Dios Castro Lozano 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.<sup>196</sup>

## **3. Reformas al Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la comisión de asuntos indígenas**

La iniciativa<sup>197</sup> que fue presentada por el diputado Pablo Ventura 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 necesidades que tienen los grupos étnicos, para proponer alternativas de solución ante las dependencias gubernamentales indigenistas o mediante iniciativas de leyes o decretos”.<sup>198</sup>

## **4. Reforma a los artículos 65, 66 y 69 constitucionales, en materia de periodos de sesiones del Congreso de la Unión**

La iniciativa<sup>199</sup> fue presentada por el diputado Javier Paz Zarza 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.

---

<sup>195</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-articulo-9-de-la-ley-general-de-deuda-publica-propuesta-para-que-sea-el-congreso-de-la-union-quien-autorice-endeudamiento-interno-y-externo-del-gobierno-federal>

<sup>196</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V. p. 189.

<sup>197</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>198</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V. p. 201.

<sup>199</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-a-los-articulos-65-66-y-69-constitucionales-propuesta-para-que-el-congreso-de-la-union-tenga-dos-periodos-de-sesiones-en-lugar-de-uno>



Para cada periodo se especificaban los asuntos a tratar, a saber, para el primero:<sup>200</sup>

- 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;
- 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.

### **5. Reforma al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda**

La iniciativa<sup>201</sup> fue presentada por el diputado Armando Olvera 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

---

<sup>200</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V, p. 250-251.

<sup>201</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

tiempo”.<sup>202</sup> 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.

## **6. Reforma a diversos artículos de la constitución en materia de reforma política del Distrito Federal**

La iniciativa<sup>203</sup> 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 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.<sup>204</sup> 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.

---

<sup>202</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. V. p. 254-255.

<sup>203</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-diversos-articulos-de-la-constitucion-reforma-para-que-el-distrito-federal-se-convierta-en-el-estado-de-anahuac>

<sup>204</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. V. p. 330 ss.

- 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.

## **7. Reforma al artículo 4º constitucional en materia de derechos de la familia**

La iniciativa<sup>205</sup> que presentó el diputado Xavier Abreu Sierra el 30 de octubre de 1986 tenía como objetivo la protección constitucional de los derechos de la familia, entre las disposiciones más relevantes estaban:<sup>206</sup>

- 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.

---

<sup>205</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-art-4-constitucional-proteccion-constitucional-a-los-derechos-de-la-familia>

<sup>206</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. V. p. 338-339.

- 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.
- 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.

### **8. Reforma el artículo 4º constitucional en materia de protección al ambiente**

La iniciativa<sup>207</sup> fue presentada por el diputado Franz L. Espejel 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”.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-4-constitucional-elevacion-a-garantias-constitucionales-de-la-proteccion-de-medio-natural>

<sup>208</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V. p. 375.

### **9. Reforma el artículo 3º constitucional en materia de educación bilingüe y bicultural**

La iniciativa<sup>209</sup> la presentó el diputado Pablo Ventura 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”.<sup>210</sup>

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

La iniciativa<sup>211</sup> fue presentada por la diputada Cecilia Romero Castillo 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.<sup>212</sup>

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.

### **11. Reforma el artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo en materia de trabajadores de confianza**

La iniciativa<sup>213</sup> fue presentada por el diputado Juan de Dios Castro Lozano 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

---

<sup>209</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-3-constitucional-plantea-establecer-en-las-poblaciones-integradas-por-grupos-etnicos-mexicanos-una-educacion-indigena-bilingue-y-bicultural>

<sup>210</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V. p. 387.

<sup>211</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>212</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. V. p. 391.

<sup>213</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-el-articulo-184-de-la-ley-federal-del-trabajo-proyecto-para-protector-a-los-trabajadores-de-confianza-otorgandoles-las-mismas-condiciones-de-trabajo-contenidas-en-el-contrato-colectivo>

en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza”.<sup>214</sup>

## **12. 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 iniciativa<sup>215</sup> fue presentada por el diputado Javier Paz Zarza 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”.<sup>216</sup>

## **13. Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta para que se desgraven gastos por carga familiar, cuotas de seguridad social pagadas por trabajadores, gastos en medicinas, cuotas de colegiaturas y cuotas y donativos a partidos políticos**

La iniciativa<sup>217</sup> fue presentada el 20 de octubre de 1987 por el diputado Humberto Ramírez, y proponía no pagar el Impuesto Sobre la Renta por gratificaciones que reciban los trabajadores,<sup>218</sup> así como para prever deducciones de impuestos por honorarios médicos dentales, los gastos por medicinas y materiales médicos y dentales, cuotas de seguridad social, cuotas y colegiaturas y cuotas y donativos a partidos políticos.

---

<sup>214</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. V. p. 443

<sup>215</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>216</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. V. p. 448.

<sup>217</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-articulos-1-77-y-140-de-la-ley-del-impuesto-sobre-la-renta-propuesta-para-que-se-desgraven-gastos-por-carga-familiar-cuotas-de-seguridad-social-pagadas-por-trabajadores-gastos-de-medicina-c>

<sup>218</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. V. p. 456-457.

#### **14. Reforma al Código Federal Electoral en materia de tiempos y espacios en los medios**

La iniciativa<sup>219</sup> fue presentada por el diputado Ricardo García Cervantes 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.<sup>220</sup>

#### **15. Reforma a los artículos 1º y 3º de la Ley Federal de Vehículos, en materia de seguro vehicular obligatorio**

La iniciativa<sup>221</sup> que fue presentada por el diputado Ubaldo Mendoza el 17 de noviembre de 1987 tenía como objetivo establecer el seguro vehicular como obligatorio. Así, se prevenía lo siguiente: “Para que un vehículo 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”.<sup>222</sup>

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.

---

<sup>219</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>220</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. V. p. 462.

<sup>221</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-los-articulos-1-y-3-de-la-ley-federal-de-vehiculos-propuesta-para-establecer-el-seguro-vehicular-como-obligatorio>

<sup>222</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. V. p. 497.

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

La iniciativa<sup>223</sup> fue presentada por el diputado Eduardo Turati 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 verificara 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.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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->

<sup>224</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. V. p. 521.



## XIV. La LIV Legislatura (1988-1991)



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 el 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 la LIV Legislatura Acción Nacional tuvo el mayor número de legisladores de su historia: 101. Los legisladores del PAN fueron: Pedro César Acosta Palomino, Carlos Mauricio Aguilar Camargo, Noé Aguilar Tinajero, Juan Miguel Alcántara Soria, Miguel Ángel Almaguer Zárate, Donaciano Ambrosio Velasco, Gerardo de Jesús Arellano Aguilar, Alfredo Manuel Arenas Rodríguez, Eduardo Arias Aparicio, Jaime Guillermo Aviña Zepeda, Bernardo Bátiz Vázquez, Jesús Bravo Cid de León, José Félix Bueno Carrera, Francisco de Jesús Cabrera González, Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa, Carlos Enrique Castillo Peraza, Eleazar Felipe Cervantes Medina, Roger Cicero MacKinney, Constantino Cirilo Palacios, Eleazar Guadalupe Cobos Borrego, César Luis Coll Carabias, Norberto Corella Gilsamaniego, Miguel Agustín Corral Olivas, María Teresa Cortés Cervantes, Gregorio Curiel Díaz, Jorge del Rincón Bernal, Luis Alberto Delgado Esteva, Alejandro Díaz Pérez Duarte, Rodolfo Elizondo Torres, Blanca Leticia Escoto González, Hiram Escudero Álvarez, Raúl Octavio Espinoza Martínez, José Zeferino Esquerza Corpus, Matías Salvador Fernández Gavaldón, Régulo Pastor Fernández Rivera, Jaime Fernández Sánchez, Elhier Saúl Flores Prieto, Vicente Fox Quesada, Jorge Galván Moreno, José Pedro Gama Medina, José Antonio Gándara Terrazas, Juan Antonio García Villa, Patricia Garduño Morales, Gildardo Gómez Verónica, José González Morfín, Horacio González de las Casas, Víctor Guerrero González, Leobardo Gutiérrez Gutiérrez, Magdalena Gutiérrez Herrera, Miguel Hernández Labastida, Juan José Hernández Trejo, José Herrera Reyes, Guillermo Islas Olguín, José Natividad Jiménez Moreno, Mario Leal Campos, Jorge

Alberto Ling Altamirano, Pedro Rigoberto López Alarid, Fernando Antonio Lozano Gracia, José Luis Luege Tamargo, José Ángel Luna Mijares, Ramón Martín Huerta, José Manuel Martínez Aguirre, Enrique Martínez Hinojosa, José Ramón Medina Padilla, Gerardo Medina Valdés, Juan José Medrano Castillo, Sóstenes Gustavo Melgarejo Fraga, Alfonso Méndez Ramírez, José Manuel Mendoza Márquez, Jorge de Jesús Miramontes Jiménez, Alonso Ambrosio Montellano Bustos, Rafael Núñez Pellegrín, José Arturo Ocampo Villalobos, Ruth Olvera Nieto, Alfredo Oropeza García, Gaspar Eugenio Ortiz Walls, María Teresa Ortuño Gurza, Francisco Javier Pavlovich Robles, Ana Rosa Payán Cervera, Ramiro Pedroza Torres, Manuel de Jesús Antonio Ponce González, María del Carmen Rosalía Ramírez Moctezuma de Ortega, Américo Alejandro Ramírez Rodríguez, Ceferino Ramos Nuño, Mario Armando Riojas Almanza, María Guadalupe Rodríguez Carrera, Santiago Rodríguez del Valle, Jesús Ramón Rojo Gutiérrez, Benito Fernando Rosel Isaac, Sergio Alfonso Rueda Montoya, Federico Ruiz López, Leopoldo Homero Salinas Gaytán, Espiridión Sánchez López, José de Jesús Sánchez Ochoa, María Leonor Sarre Navarro de Guerrero, María del Carmen Segura Rangel, Luis Silviano Urzúa Ochoa, Gaudencio Vera Vera, Abel Carlos Vicencio Tovar, Astolfo Vicencio Tovar y Elías Villegas Torres.

De esta legislatura destacamos once iniciativas.

### **1. Reforma a los artículos 115 y 116 constitucionales en materia de democracia directa**

La iniciativa<sup>225</sup> fue presentada por el diputado Juan Antonio García Villa 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”.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>226</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. VI. p. 31.

## **2. Reforma constitucional en materia de segunda vuelta electoral**

La iniciativa<sup>227</sup> fue presentada por el diputado Juan Antonio García Villa 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”.<sup>228</sup>

## **3. Reforma a la Ley General de Población en materia de refugio**

La iniciativa<sup>229</sup> la presentó el diputado Gerardo Arellano 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 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.<sup>230</sup>

## **4. Adición a la fracción III del artículo 4º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

La iniciativa<sup>231</sup> presentada por el diputado Salvador Fernández 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

---

<sup>227</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>228</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. VI. p. 250.

<sup>229</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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-protector-su-vida-seguridad-o-l>

<sup>230</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. VI. p. 262.

<sup>231</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

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:<sup>232</sup>

- 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.

---

<sup>232</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. VI. p. 373.

## **5. Adición de un párrafo a la fracción IV del artículo 115 constitucional en materia de publicidad de las recaudaciones estatales**

La iniciativa<sup>233</sup> fue presentada por el diputado José Herrera Reyes 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”.<sup>234</sup>

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

La iniciativa<sup>235</sup> presentada por el diputado Ceferino Ramos Nuño el 20 de diciembre de 1990 proponía crear el Departamento de Fomento Cooperativo, encargado, entre otros asuntos, de los siguientes:<sup>236</sup>

- 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;

---

<sup>233</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaaiturbide.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>

<sup>234</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. VI. p. 416.

<sup>235</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaaiturbide.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>

<sup>236</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. VII. p. 51-52.

- 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; y
- 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.

## **7. Nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal**

La iniciativa<sup>237</sup> fue presentada por el diputado Hiram Escudero Álvarez 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.<sup>238</sup> 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

---

<sup>237</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/reforma-al-codigo-de-procedimientos-penales-para-el-distrito-federal-plantea-un-nuevo-codigo-de-procedimientos-penales-para-el-distrito-federal>

<sup>238</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. VII. p. 91 ss.



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:

- El ofrecimiento y desahogo de pruebas, supervenientes 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 absolucón;
- 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 querrela;
- 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 presupuestos y elementos del delito admitidos ante el juez; y
- La rigurosa secuencia de todos los actos del juicio, desde la denuncia o querrela hasta la sentencia final.

## 8. Reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Fomento Agropecuario

La iniciativa<sup>239</sup> la presentó el diputado Alfonso Méndez Ramírez 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.

En la iniciativa se proponía lo siguiente:<sup>240</sup>

- 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 Hidráulicos.
- Los certificados de inafectabilidad expedidos sólo podrán ser cancelados cuando se revoque la resolución presidencial que ordeno 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.

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

La iniciativa<sup>241</sup> fue presentada por el diputado Manuel Ponce el 18 de junio de 1991 y en ella se proponía que los particulares podrían impartir educación en todos sus tipos y grados y en el caso de la primaria, la secundaria y la normal lo podrían hacer previa

<sup>239</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>240</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. VII, p. 182-183.

<sup>241</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

autorización. Además, en materia de obligatoriedad 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”.<sup>242</sup>

### **10. Adición al capítulo VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en materia de agua y drenaje**

La iniciativa<sup>243</sup> fue presentada por el diputado Jorge Galván Moreno 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:<sup>244</sup>

- 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

---

<sup>242</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. VII. p. 02.

<sup>243</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>244</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. VII. p. 225 ss.

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.
- 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 Hidráulicos, 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.

## 11. Reforma a la Ley Federal de Derechos de Autor

La iniciativa<sup>245</sup> la presentó el diputado Eugenio Ortiz Walls el 2 de julio de 1991 y su objetivo era establecer el 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:<sup>246</sup>

- 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 casetes 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.

---

<sup>245</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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-obras-a-la-biblio>

<sup>246</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. VII. p. 245- 247.



XV. La LV Legislatura  
(1991-1994)





A la LV Legislatura llegaron 90 legisladores del PAN, debe destacarse que en el Senado de la República el PAN tuvo su primer senador en Héctor Terán Terán. Los legisladores del PAN fueron: Salvador Abascal Carranza, Marco Humberto Aguilar Coronado, Benigno José Aladro Fernández, José Antonio Alba Galván, Gonzalo Altamirano Dimas, Ana Teresa Aranda Orozco, Joel Arce Pantoja, Lucas Adrián del Arenal Pérez, Daniel José Ávila Aranda, Emilio Badillo Valseca, Andrés Barba Barba, María del Carmen Bolado del Real, Luis Felipe Bravo Mena, Luis Enrique Caballero Peraza, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Juan Luis Calderón Hinojosa, Alfredo Castillo Colmenares, Juan de Dios Castro Lozano, Luis Humberto Correa Mena, José Luis Durán Reveles, Miguel Ernesto Enciso Clark, Jorge Tomás Esparza Carlo, Fernando Estrada Sámano, Diego Fernández de Cevallos Ramos, Luis Fernández Vega, Pedro Humberto Flores Cuéllar, Arturo Fuentes Benavides, Napoleón Gallardo Ledesma, Daniel de la Garza Gutiérrez, Francisco Gárate Chapa, Marco Antonio García Toro, Fernando Francisco Gómez Mont y Urueta, Rubén Raymundo Gómez Ramírez, José Antonio Gómez Urquiza de la Macorra, Luis González Pintor, José de Jesús González Reyes, Gonzalo Guajardo Hernández, Alejandro Gutiérrez de Velasco Ortiz, Fauzi Hamdan Amad, María Cristina Hermsillo Ramírez, José Raúl Hernández Ávila, Juan Huesca Pérez, Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, Enrique Gabriel Jiménez Remus, Hiram Luis de León Rodríguez, Ricardo Alfredo Ling Altamirano, Salvador López Sánchez, Julio Eustaquio López Valenzuela, Fernando Lugo Hernández, Alfredo Lujambio Rafols, Pedro Macías de Lara, Pablo Emilio Madero Belden, Lydia Madero García, Víctor Manuel Martínez Fourcans, Joaquín Martínez Gallardo, Alberto Miguel Martínez Mireles, Quinaro Meléndrez Montijo, Salomón Miranda Jaimés, Rafael Gilberto Morgan Álvarez, Arturo Núñez Pardo, Víctor Martín Orduña Muñoz, José Guillermo Orendáin Guerrero, Hugo Sergio Palacios Laguna, Francisco José Paoli Bolio, Héctor Pérez Plazola, Germán Petersen Biester, José de Jesús Rafael Puga Tovar, Luis Alberto Rejón Peraza, Manuel Rivera del Campo, José Guadalupe Tarcisio Rodríguez Martínez, Juan José Rodríguez Prats, José Concepción Trinidad Rosas de la Luz, Francisco Xavier Salazar Sáenz, María Guadalupe Salinas Águila, Francisco Salinas Aguilar, Jorge Sánchez Muñoz, Luis Silverio Suárez Ancona, Roderico Tapia Ruiz, Patricia Alina Terrazas Allen, Eduardo Constantino Torres Campos, Luis Arturo Bernabé Torres del Valle, Luisa Urrecha Beltrán, José Luis del Valle Adame, Arnulfo Vázquez Ramírez, Raúl Velasco Gómez, Diego Velázquez Duarte, Esteban Zamora Camacho, Gilberto Zapata Fraire, Diego Heriberto Zavala Pérez y Jorge Zermeño Infante.

De esta legislatura destacamos seis iniciativas.

### **1. Ley sobre la libertad de asociación religiosa**

La iniciativa<sup>247</sup> presentada por el diputado Humberto Aguilar Coronado el 25 de junio de 1992 tenía como objetivo garantizar los derechos de todo individuo para profesar la religión de su elección y abstenerse de profesar alguna; asimismo, para manifestar públicamente sus creencias religiosas o la ausencia de estas.

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 estas. 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:<sup>248</sup>

- Estarían constituidas por las personas que voluntariamente profesaran una misma fe y practicaran un mismo culto.
- Tendrían personalidad jurídica una vez que se registren 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.
- Que cuentan con una organización que les permita desempeñarse para cumplir su objeto.
- Que se rijan por estatutos o normas.
- Que proporcionen el nombre de la persona o personas que la representarán.

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

---

<sup>247</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionstradaiturbide.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>

<sup>248</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. VIII. p. 34.

- 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 hubieran 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.

## **2. Nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal**

La iniciativa<sup>249</sup> fue presentada por el diputado Gonzalo Altamirano Dimas 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.<sup>250</sup>

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.

---

<sup>249</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-de-seguridad-publica-del-districto-federal-tiene-por-objeto-mantener-el-orden-publico-proteger-la-integridad-fisica-de-las-personas-asi-como-sus-bienes-prevenir-la-comision-de-delitos-e-infracciones>

<sup>250</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. VIII. p. 100 ss.

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 necesarias 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 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 amerita el mismo grado de cuidado.
- La restricción del uso de la fuerza a los casos estrictamente necesarios considerando el grado de peligrosidad de estos y solo 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.
- 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 policíaco.

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 Consejo 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 lo relativo a la coordinación en materia de seguridad pública se obliga 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, a 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.

### **3. Nueva Ley General de Sociedades y Asociaciones Mercantiles**

La iniciativa<sup>251</sup> presentada por el diputado Daniel de la Garza Gutiérrez 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.<sup>252</sup>

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

---

<sup>251</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-general-de-sociedades-y-asociaciones-mercantiles-propone-nueva-ley>

<sup>252</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/ley-general-de-sociedades-y-asociaciones-mercantiles-propone-nueva-ley>

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 solo 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 solo 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 estos 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 ejercitar 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 del 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 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.

#### **4. Nueva Ley del Instituto Nacional Pro Personas con Discapacidad**

La iniciativa<sup>253</sup> fue presentada por el diputado Marco Antonio García Toro 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:<sup>254</sup>

- 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 las personas 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.
- 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 y actualización de las leyes y reglamentos, que involucren a la comunidad de personas con discapacidad.
- Proporcionar asesoría técnica, psicológica 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.

---

<sup>253</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>254</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. VIII. p. 373 ss.

- 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.

## **5. Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

La iniciativa<sup>255</sup> fue presentada por el diputado Fauzi Hamdan Amad 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 la exposición de motivos.<sup>256</sup>

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

---

<sup>255</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaiturbiturde.org.mx/iniciativas/ley-federal-de-procedimiento-administrativo-establece-que-se-unifique-lo-que-se-encuentra-disperso-en-algunas-leyes-en-lo-que-se-refiere-a-principios-fundamentales-que-constituye-la-forma-como-se-expre>

<sup>256</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. VIII. p. 494 ss.

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.

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.

## **6. Nueva Ley General de la Cultura Física y el Deporte**

La iniciativa<sup>257</sup> fue presentada por el diputado Jesús González Reyes 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:<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>258</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. VIII. p. 548 ss.



- Fomentar la cultura física 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 destinaría 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.

XVI. La LVI Legislatura  
(1994-1997)



A la LVI Legislatura llegaron 119 diputados panistas y 25 senadores, gracias a la reforma constitucional que se publicó en el DOF el 3 de septiembre de 1993 y en la que 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. Los diputados del PAN fueron: Miguel Acosta Ruelas, José Luis Aguilar Martínez, Gonzalo Alarcón Bárcena, Audómaro Alba Padilla, María Elena Álvarez Bernal, Humberto Andrade Quezada, Manuel Arciniega Portillo, Gerardo de Jesús Arellano, Eduardo Arias Aparicio, Salvador Othón Ávila Zúñiga, Rafael Ayala López, Manuel Baeza González, Salvador Becerra Rodríguez, Salvador José Beltrán del Río Madrid, Manuel Beristáin Gómez, Consuelo Botello Treviño de Flores, Ramón Cárdenas Gudiño, Eduardo Amador Cárdenas Lebrija, José Alberto Castañeda Pérez, Cristian Castaño Contreras, Jorge Antonio Catalán Sosa, Alicia Céspedes Arcos, Claudio Manuel Coello Herrera, María Teresa Cortés Cervantes, Víctor Cruz Ramírez, Arnulfo Cueva Aguirre, Jorge Enrique Dávila Juárez, José Gerardo de los Cobos Silva, Alejandro Díaz Pérez Duarte, Lorenzo Duarte Zapata, José Jesús Durán Ruiz, Rodolfo Elizondo Torres, Hiram Escudero Álvarez, Manuel de Jesús Espino Barrientos, Luis Andrés Esteva Melchor, Matías Salvador Fernández Gavaldón, Régulo Pastor Fernández Rivera, Pedro Flores Olvera, Manuel Jesús Fuentes Alcocer, José Luis Galeazzi Berra, Andrés Galván Rivas, Ricardo Francisco García Cervantes, Julián García Noriega, Abel García Ramírez, Juan Antonio García Villa, Patricia Garduño Morales, Fernando Garza Martínez, Fernando Garzacabello García, Jorge Humberto Gómez García, María Teresa Gómez Mont y Urueta, Alejandro González Alcocer, Jorge González González, Horacio Alejandro Gutiérrez Bravo, Javier de Jesús Gutiérrez Robles, Javier Alberto Gutiérrez Vidal, Florencio Martín Hernández Balderas, Jorge Hernández Domínguez, Miguel Hernández Labastida, Jesús Carlos Hernández Martínez, Alejandro Higuera Osuna, José Iñiguez Cervantes, Augusto César Leal Angulo, José Francisco Limón Tapia, Nohelia Linares González, Gustavo Gabriel Llamas Monjardín, Salvador López Orduña, Fernando Antonio Lozano Gracia, Guillermo Alberto Luján Peña, Giuseppe Macías Beilis, Alfonso Martínez Guerra, Luis Felipe Mena Salas, Apolonio Méndez Meneses, Hugo Meneses Carrasco, Sergio Teodoro Meza López, Eusebio Moreno Muñoz, Gerardo Gabriel Nava Bolaños, Ricardo Tarcisio Navarrete Montes de Oca, Jorge Ricardo Nieto Guzmán, Lauro Norzagaray Norzagaray, Rafael Núñez Pellegrín, Carlos Alfonso Nuño Luna, Jorge Andrés Ocejo Moreno, María Remedios Olivera Orozco, Javier Ortega Espinoza, Gaspar Eugenio Ortiz Walls, Jorge Humberto Padilla Olvera, Víctor Manuel Palacios Sosa, Marcos Efrén Parra Gómez, José Enrique Patiño Terán, Francisco José Peniche Bolio, Juan Manuel Pérez Corona, Cruz Pérez Cuéllar,

Fernando Pérez Noriega, José de Jesús Preciado Bermejo, José Arturo Quiroz Preza, Luis Alberto Rico Samaniego, Raúl Ríos Magaña, Fernando Jesús Rivadeneyra y Rivas, Rodrigo Robledo Silva, Gerardo Macario Rodríguez Rivera, Jesús Ramón Rojo Gutiérrez, María de Guadalupe Cecilia Romero Castillo, Luis Ruan Ruiz, Luz de Jesús Salazar Pérez, Armando Salinas Torre, José Pedro Sánchez Ascencio, José de Jesús Sánchez Ochoa, Francisco Javier Santos Covarrubias, Miguel Alberto Segura Dorantes, María del Carmen Segura Rangel, Jesús Antonio Tallabs Ortega, Max Tejeda Martínez, Kurt Antonio Thomsen D´Abbadie, Jorge Urdapilleta Núñez, David Vargas Santos, Alejandro Villaseñor Tatay, Zenen Xochihua Valdez y José Alejandro Zapata Perogordo.

Los senadores del PAN fueron: Enrique Franco Muñoz, Héctor Terán Terán, Norberto Corella, Mauricio Fernández Garza, Pedro Macías de Lara, José Fernando Herrera Aranda, Arturo Nava Bolaños, Luis H. Álvarez, Raúl Durán Reveles, Rosendo Villarreal, Francisco Salazar Sáenz, Natividad Jiménez Moreno, Emilio Goicoechea Luna, Juan de Dios Castro Lozano, Leonardo Yáñez Vargas, Alfredo Ling Altamirano, María del Carmen Bolado del Real, Benigno Aladro Fernández, Luis González Pintor, Enrique Gabriel Jiménez Remus, Luis Felipe Bravo Mena, Benito Rosel Isaac, José Ramón Medina Padilla, Javier Alvarado Ibares y José Ángel Conchello Dávila.

De esta legislatura destacamos once iniciativas:

### **1. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal**

La iniciativa<sup>259</sup> que presentó el diputado Juan Antonio García Villa 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”.<sup>260</sup>

<sup>259</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>260</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. IX. p. 18.

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.

## **2. 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 en materia de democracia participativa**

La iniciativa<sup>261</sup> la presentó el diputado Ricardo García Cervantes 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<sup>262</sup> se proponía 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 podrán 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

---

<sup>261</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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/>

<sup>262</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. IX. p. 369 ss.

favorable. En caso contrario, serán derogados y no podrán ser objetos de nueva iniciativa antes de tres años.

Con respecto a las adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de regular a detalle 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 esta, 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.

### **3. 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 en materia política**

La iniciativa<sup>263</sup> fue presentada por el diputado Juan Antonio García Villa el 2 de abril de 1996. Se trata de una reforma política de gran calado, de la que retomaremos los aspectos destacados de la exposición de motivos.<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaaiturbide.org.mx>

<sup>264</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. IX. p. 413 ss.



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 “fuero” 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 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, 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 trascendentes 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 esta 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 de este, 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 éstas 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.

#### **4. Decreto que crea el fideicomiso de apoyo a deudores**

Con la iniciativa<sup>265</sup> presentada por el diputado Jorge Ocejo Moreno 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.<sup>266</sup>

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 cualquier otro activo, por un valor equivalente al 70% del patrimonio de la fiduciaria.
- 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.

---

<sup>265</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>266</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. X. p. 24 ss.

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.

## **5. Ley de Asociaciones Agrícolas**

La iniciativa<sup>267</sup> fue presentada por el diputado Salvador Becerra Rodríguez 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 sienta 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 publicada 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:<sup>268</sup>

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

---

<sup>267</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>268</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESSA. T. X. p. 34 ss.

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.

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 esta.

## **6. Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos y reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta**

La iniciativa<sup>269</sup> fue presentada por el diputado Jorge Urdapilleta Núñez 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.<sup>270</sup>

<sup>269</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>270</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. X. p. 73 ss.

Se crea el Consejo Regulator 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 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, 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 desvío de fondos excedentes de las operaciones en las instituciones, ya sea por parte de personal y funcionarios de estas, como la distribución en gran escala de alimentos descompuestos que causen enfermedades que pongan en peligro la vida de los beneficiarios.

## **7. Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones**

La iniciativa<sup>271</sup> la presentó la diputada María Teresa Gómez Mont el 10 de octubre de 1996, con ella se contemplan las atribuciones y la integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano administrativo desconcentrado, con competencia funcional propia, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa. Entre ellos:

Las atribuciones de la comisión serán:<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>272</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. X. p. 124 ss.



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

## 8. Ley del Servicio Civil de Carrera

La iniciativa<sup>273</sup> presentada por el diputado Alejandro Díaz Pérez Duarte 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<sup>274</sup> 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.

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.

---

<sup>273</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>274</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. X. p. 131 ss.

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;
- 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, 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; y
- 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.

### **9. Creación del Instituto de Promoción de Exportación**

La iniciativa<sup>275</sup> presentada por el diputado Alejandro Díaz Pérez Duarte el 3 de diciembre de 1996 tenía como objetivo que el Instituto administre un fondo de 90 millones de dólares para fortalecer el volumen de exportaciones, 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,<sup>276</sup> 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;

---

<sup>275</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionstradaiturbide.org.mx/iniciativas/creacion-del-instituto-de-promocion-de-exportacion-se-propone-que-el-instituto-administre-este-fondo-de-unos-90-millones-de-dolares-para-fortalecer-el-volumen-de-exportaciones-diversificar-los-destinos-cbdeb1b3-9008-42c2-bfef-adbcc311e350>

<sup>276</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPESA. T. X. p. 244 ss.

- 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; y
- 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; y
- 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; y
- 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 encabezaría; 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).

## **10. Ley General del Libro**

La iniciativa<sup>277</sup> fue presentada por la diputada Margarita Villanueva Ramírez 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.

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;

---

<sup>277</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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 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.

### **11. Ley Federal de Comunicación Social**

La iniciativa<sup>278</sup> fue presentada por la diputada María Teresa Gómez Mont el 22 de abril de 1997. Dada su amplitud, se presentan algunos de los aspectos más importantes, señalados en la exposición de motivos.<sup>279</sup>

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.
- 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 diálogo social amplio y plural, no excluyente, discriminatorio ni dogmático.

---

<sup>278</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>279</sup> Iniciativa de ley presentadas por el Partido Acción Nacional. EPSSA. T. X. p. 332 ss.



- 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.
- 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 alguna 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 prevé 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.



XVII. La LVII Legislatura  
(1997-2000)



La LVII Legislatura marcó un hito en términos de la dinámica del Poder Legislativo: por vez primera el partido oficial no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, lo que no sólo obligó a instaurar la negociación como mecanismo para promover las reformas del gobierno, sino que representó el auténtico surgimiento del Parlamento, después del largo letargo de paz revolucionaria. Para Acción Nacional, de nueva cuenta la legislatura representó un récord, ya que llegaron 121 diputados y 31 senadores, siendo la vez primera que se introdujo la representación proporcional: la reforma del 22 de agosto de 1996 estableció 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, quedando conformado así el Senado en su versión actual.

Los diputados del PAN fueron: Marco Antonio Adame Castillo, Juan Miguel Alcántara Soria, Javier Algara Cosío, José Fortunato Álvarez Enríquez, José Antonio Álvarez Hernández, Carlos Francisco Arce Macías, Adalberto Antonio Balderrama Fernández, María de la Soledad Baltazar Segura, Francisco Xavier Berganza Escorza, Juan Bueno Torio, Gerardo Buganza Salmerón, Carlos Froylán Guadalupe Camacho Alcázar, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Fernando Castellanos Pacheco, Javier Castelo Parada, Rafael Alberto Castilla Peniche, Julio Castrillón Valdés, Rogelio Chabolla García, Margarita del Sagrado Corazón de Jesús Chávez Murguía, Alberto Cifuentes Negrete, Martín Contreras Rivera, Ramón Corral Ávila, Javier Corral Jurado, María del Carmen Corral Romero, Fernando Covarrubias Zavala, Santiago Creel Miranda, María Elena Cruz Muñoz, José Adán Deniz Macías, María del Carmen Díaz Amador, María Antonia Durán López, Porfirio Durán Reveles, Baldemar Dzul Noh, Álvaro Elías Loredó, Trinidad Escobedo Aguilar, Jorge Tomás Esparza Carlo, José Espina Von Roehrich, Juan Carlos Espina Von Roehrich, Gustavo Espinosa Plata, Patricia Espinosa Torres, Julio Faesler Carlisle, Rubén Alfonso Fernández Aceves, José Ricardo Fernández Candía, Elhier Saúl Flores Prieto, José Ángel Frausto Ortiz, Juan Ignacio Fuentes Larios, Antonino Galavíz Oláiz, Benjamín Gallegos Soto, Leonardo García Camarena, Juan José García de Alba Bustamante, José García Cerda, Jorge Gómez Mérida, Luis Fernando González Corona, Alberto González Domene, Emilio González Márquez, José de Jesús González Reyes, Elodia Gutiérrez Estrada, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, Juan Marcos Gutiérrez González, Pablo Gutiérrez Jiménez, Fauzi Hamdan Amad, Mario Guillermo Haro Rodríguez, José Antonio Romualdo Herrán Cabrera, Israel Hurtado Acosta, Carlos Iñiguez Cervantes, Felipe Jarero Escobedo, José Armando Jasso Silva, Sergio César Alejandro

Jáuregui Robles, Nicolás Jiménez Carrillo, Jeffrey Max Jones Jones, Héctor Larios Córdova, Jorge López Vergara, Germán Martínez Cázares, Martín Matamoros Castillo, Carlos Medina Plascencia, Eduardo Mendoza Ayala, Rubén Mendoza Ayala, Raúl Monjarás Hernández, Joaquín Montaña Yamuni, José Jesús Montejo Blanco, Rocío del Carmen Morgan Franco, Ramón María Nava González, María Gloria Bernardita Ocampo Aranda, Jesús Salvador Olvera Pérez, Ricardo Arturo Ontiveros y Romo, José Ricardo Ortiz Gutiérrez, Francisco José Paoli Bolio, Javier Paz Zarza, Manuel Cornelio Peñuñuri Noriega, Abelardo Perales Meléndez, Margarita Pérez Gavilán Torres, Felipe de Jesús Preciado Coronado, Edgar Martín Ramírez Pech, Américo Alejandro Ramírez Rodríguez, Roberto Ramírez Villarreal, Armando Rangel Hernández, Felipe de Jesús Rangel Vargas, Francisco Javier Reynoso Nuño, Juan José Rodríguez Prats, Rogelio Sada Zambrano, Arturo Sáiz Calderón García, Francisco Xavier Salazar Diez de Sollano, Sergio Antonio Salazar Salazar, Espiridión Sánchez López, Rafael Sánchez Pérez, Sandra Lucía Segura Rangel, Francisco Suárez Tánori, José de Jesús Torres León, Humberto Treviño Landois, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledesma, María del Pilar Guadalupe Valdés González Salas, Héctor Flavio Valdez García, Víctor Alejandro Vázquez Cuevas, Francisco Vera González, Gustavo Arturo Vicencio Acevedo, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Samuel Gustavo Villanueva García, Luis Guillermo Villanueva Valdovinos, Leticia Villegas Nava, Jorge Humberto Zamarripa Díaz y María Beatriz Zavala Peniche.

Los senadores del PAN fueron: Enrique Franco Muñoz, Norberto Corella, Mauricio Fernández Garza, Pedro Macías de Lara, José Fernando Herrera Aranda, Arturo Nava Bolaños, Luis H. Álvarez, Roberto Durán Reveles, Rosendo Villarreal, Francisco Javier Salazar Sáenz, Natividad Jiménez Moreno, Emilio Goicoechea Luna, Juan de Dios Castro Lozano, Leonardo Yáñez Vargas, Alfredo Ling Altamirano María del Carmen Bolado del Real, Benigno Aladro Fernández, Luis González Pintor, Enrique Gabriel Jiménez Remus, Luis Felipe Bravo Mena, Benito Rosell Isaac, José Ramón Medina Padilla, Javier Alvarado Ibarres, Jorge Galván Moreno, Juan Antonio García Villa, Ricardo García Cervantes, María Elena Álvarez Bernal, Francisco Molina Ruiz, Ana Rosa Payán Cervera, Tarcisio Rodríguez Martínez, Luis Santos de la Garza, Luis Mejía Guzmán y Rodolfo Elizondo Torres.

De esta legislatura destacamos catorce iniciativas.



## **1. Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La iniciativa<sup>280</sup> fue presentada por el diputado Francisco Javier Reynoso Nuño 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.

## **2. Iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas**

Esta iniciativa<sup>281</sup> fue presentada por el senador Gabriel Jiménez Remus y 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, por razones históricas y de identidad cultural, deben tener pleno reconocimiento por el Estado, como partes integrantes de él, con las consecuencias jurídicas que se establezcan en la Constitución y en la 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 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.

---

<sup>280</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>281</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

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.

### **3. Nueva Ley General para la Atención de las Personas en Edad Avanzada**

La iniciativa<sup>282</sup> fue presentada por diversos diputados de Acción Nacional el 23 de marzo de 1998 y tenía como objetivo regular la protección a los derechos de las

<sup>282</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/iniciativa-de-decreto-que-crea-la-ley-general-para-la-atencion-de-las-personas-en-edad-avanzada>

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 les 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 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 tenían 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.

#### **4. Nueva Ley de Asociaciones Ganaderas**

Esta iniciativa<sup>283</sup> la presentó el diputado Felipe de Jesús Rangel Vargas 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 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.

---

<sup>283</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/de-ley-de-asociaciones-ganaderas-a-cargo-del-diputado-felipe-de-jesus-rangel-vargas-del-grupo-parlamentario-del-pan>

## **5. 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 iniciativa<sup>284</sup> fue presentada por los diputados Juan M. Alcántara Soria, Soledad Baltazar Segura, José Espina von Roehrich y Jorge López Vergara 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:

- 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

<sup>284</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestradaaiturbide.org.mx/iniciativas/confundamento-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 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 estos.

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.

## **6. Nueva Ley Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones**

La iniciativa<sup>285</sup> fue presentada por el senador Francisco Xavier Salazar Sáenz 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.

---

<sup>285</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

- 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.

### **7. Iniciativa de reforma constitucional en materia de voto de los residentes en el extranjero**

La iniciativa<sup>286</sup> la presentó el diputado Rafael Castilla Peniche 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 desarraigarse físicamente por estrictas razones de supervivencia económica”.

### **8. Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social**

La iniciativa<sup>287</sup> la presentó el diputado Julio Faesler Carlisle 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.

---

<sup>286</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

<sup>287</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>



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;
- 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 arqueológicas, 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 aquellas 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.

### **9. Nueva Ley Federal de Juegos Pirotécnicos**

La iniciativa<sup>288</sup> fue presentada por el diputado Javier Paz Zarza 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 debe 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.

En lo que 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.

---

<sup>288</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/de-ley-federal-de-juegos-pirotecnicos-a-cargo-del-c-dip-javier-paz-zarza-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional>

Se propone un catálogo de sustancias relacionadas con explosivos y con artificios y se incluyen aspectos relacionados con el manejo de estas, 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 establecidos o modificados 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 lo 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 5,000 días de multa a quien introduzca productos pirotécnicos de procedencia extranjera sin el permiso correspondiente o quien comercialice dichos productos.

## **10. 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 iniciativa<sup>289</sup> fue presentada por diversos diputados de Acción Nacional 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.

---

<sup>289</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/confundamento-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-reglam>

“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”.

### **11. Creación de la Comisión Mexicana del Maíz**

La iniciativa<sup>290</sup> fue presentada por el diputado Felipe de Jesús Preciado Coronado 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.

---

<sup>290</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

- 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.
- 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 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.

## **12. Nueva Ley de Bioseguridad**

La iniciativa<sup>291</sup> fue presentada por el diputado Fernando Castellanos Pacheco 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,

---

<sup>291</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas/de-ley-de-bioseguridad-a-cargo-del-c-diputado-fernando-castellanos-pacheco-del-grupo-parlamentario-del-partido-accion-nacional>

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.

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.

### **13. Reforma constitucional para establecer un organismo autónomo de supervisión de las entidades financieras**

La iniciativa<sup>292</sup> la presentó el diputado Fauzi Hamdan Amad 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

---

<sup>292</sup> Disponible en la página de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en: <http://fundacionestrada.iturbide.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>

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.



Conclusiones:  
El legado legislativo de Acción  
Nacional en el siglo XX



A lo largo de este libro se han destacado iniciativas que se considera sobresalen por su carácter vanguardista, por su apuesta por transformar o crear nuevas instituciones. Durante el siglo XX el PAN en el Poder Legislativo fue una opción de vanguardia que presentó proyectos que han ayudado a configurar un nuevo orden político, económico y social, con instituciones que se mantienen vigentes, aunque en su diseño fueron modificadas por mayorías en ocasiones poco responsables, que se negaron a introducir cambios importantes y en ocasiones radicales en nuestra legislación.

Uno de los ámbitos de mayor impacto en términos de proyectos legislativos innovadores ha sido el de las reformas políticas, lo que incluye una generación de reformas electorales de avanzada, así como un diseño constitucional orientado a la generación de espacios de participación y a la limitación máxima de las arbitrariedades del poder público.

Una de las iniciativas más relevantes, por ser la primera presentada por Acción Nacional fue la Ley del Registro Nacional Ciudadano, un proyecto con el que se buscaba tener un padrón electoral confiable, técnicamente organizado, transparente y sujeto a reglas estrictas. Tal vez lo más llamativo de la iniciativa presentada el 7 de octubre de 1947, en el marco de los trabajos de la XL Legislatura, además de la previsión del voto a la mujer, fue la propuesta de que se expidiera una credencial de elector con fotografía y firma, que funcionara también como cédula de identidad, tema de la mayor relevancia si consideramos que nuestras normas constitucionales prevén la existencia del Registro Nacional de Ciudadanos. La credencial con fotografía se concretó casi medio siglo después de presentada la iniciativa del PAN, y el voto a las mujeres, gracias a las presiones de los legisladores panistas en la XLII Legislatura, se reconoció el 17 de octubre de 1953.

También de la XL Legislatura destaca la reforma constitucional para crear el Tribunal Federal de Elecciones presentada el 28 de noviembre de 1947. Pasarían casi 50 años para que el Tribunal Federal Electoral quedara adscrito al Poder Judicial de la Federación y gozara de autonomía constitucional. Las propuestas de nueva Ley Electoral de Poderes Federales y de nueva Ley de Partidos Políticos presentadas el 7 de diciembre de 1948, completan el entramado institucional necesario para contar con una legislación robusta.

La nueva Ley Electoral se basó en cinco ejes: la creación de un registro ciudadano como servicio público, el establecimiento de un órgano especializado para la función electoral, la previsión de recursos y garantías procesales para las etapas del proceso electoral, el establecimiento de normas para calificar las elecciones y la reglamentación de un régimen de partidos políticos. La nueva Ley de Partidos Políticos también fue

una propuesta vanguardista al valorar este tipo de instituciones, garantizándose la afiliación individual contra el corporativismo oficial, así como órganos democráticos, convenciones para la elección de candidatos y una publicación oficial.

Los legisladores de Acción Nacional en la XLIII Legislatura promovieron un importante paquete de reformas electorales que atendió a cuatro aspectos fundamentales: la prohibición de que los partidos políticos utilizaran los colores patrios en sus distintivos electorales, la creación de instituciones electorales federales, locales y distritales, la reforma para garantizar la identificación plena de los electores en las casillas y la propuesta de penas para quienes utilicen fondos públicos o medios de acción del Estado para favorecer a los partidos políticos. Con estas reformas se pretendía promover un sistema de partidos competitivo, evitando algunas de las prácticas recurrentes del partido oficial en cada elección, como el uso de credenciales falsas o la compra de votos.

La prohibición del uso de los colores de la Bandera en distintivos electorales de los partidos políticos se propuso de nueva cuenta en la LIII Legislatura (1985-1988) sin que fuera dictaminada. También se propuso una reforma al Código Federal Electoral que en su momento fue también vanguardista al prever que los partidos políticos podrían contratar tiempos y espacios en los medios de difusión, propuesta que se concretó una década después.

Por último, debe destacarse en materia electoral la iniciativa propuesta en la LVII Legislatura (1997-2000) para otorgar plenos derechos políticos a los mexicanos que residan allende nuestras fronteras, contemplando el llamado voto en el extranjero, que fue motivo de debates y controversias después de la alternancia en el poder y que durante algún tiempo se consideró técnicamente inviable, hasta que se demostró que los argumentos de los opositores eran falaces; hoy los mexicanos que viven más allá de nuestras fronteras pueden votar.

En el ámbito de las reformas políticas el PAN propuso iniciativas profundamente innovadoras, destinadas a transformar las relaciones entre las autoridades y la ciudadanía, o sea, lo que hoy se llama cambio de régimen. La primera reforma de naturaleza política para el Distrito Federal se presentó en la XLVI Legislatura (1964-1967). El objetivo de la iniciativa fue crear un consejo de gobierno de elección popular, compuesto por un consejero por cada distrito electoral federal, cuyo objetivo es que el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, comparta el gobierno con un órgano democrático electo directamente por la ciudadanía.

En materia de reforma política del Distrito Federal en la LIII Legislatura (1985-1988) se presentó una ambiciosa reforma constitucional para transformar a la capital

de la República en el estado de Anáhuac, además propuso la integración de un congreso constituyente y la elaboración de una nueva constitución para la ciudad. La reforma del Distrito Federal habría de concretarse casi 30 años después.

Toda transformación del régimen implica cambios fundamentales en las reglas que rigen las relaciones entre las autoridades y la ciudadanía. El PAN también fue pionero con propuestas de reforma política de gran calado. Una de las primeras propuestas que buscó transformar las relaciones entre autoridades y ciudadanía fue la ley reglamentaria para regular el derecho de petición previsto en el artículo octavo constitucional, la cual fue presentada en la XLVII Legislatura (1967-1970). Hoy día prevalece el vacío normativo en esta materia, contándose sólo con los criterios que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la LIV Legislatura (1988-1991) se presentaron dos importantes iniciativas: una reforma constitucional para fortalecer la capacidad reglamentaria de los municipios, y para que las adiciones y reformas a las constituciones y la expedición de las leyes de los estados pudieran ser sujetas a referéndum; también se propuso regular la segunda vuelta electoral, idea que se ha reiterado recientemente a raíz del predominio de gobiernos divididos desde finales del siglo pasado.

En la LVI Legislatura (1994-1997) se presentaron otras dos iniciativas de gran calado: una para otorgar derechos de participación directa a la ciudadanía con la introducción del plebiscito y el referéndum revocatorio, así como la facultad de iniciativas. La otra reforma, de importancia histórica indudable, proponía los siguientes aspectos: la reelección de legisladores hasta por 12 años; la transformación del fuero en inmunidad constitucional; la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso; mecanismos de control y rendición de cuentas para el Plan Nacional de Desarrollo; disposiciones sobre el informe de gobierno; integración plural del Congreso de la Unión; control sobre los empréstitos del Ejecutivo; presentación del presupuesto y reconducción presupuestal; fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (hoy Auditoría Superior de la Federación); y un procedimiento para que el Poder Legislativo solicite la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos de violación de garantías.

El ámbito municipal ha sido, desde la fundación de Acción Nacional, una de las más altas prioridades, que se refleja en las iniciativas presentadas desde la primera legislatura en la que el Partido tuvo diputados. La reforma al artículo 115, presentada el 23 de diciembre de 1946 fue la segunda iniciativa de PAN, con ella además de garantizar la democracia electoral, se propuso la introducción de mecanismos de democracia directa en el municipio, como son la iniciativa popular, el referéndum y la revocación del mandato;

se proponía el voto a las mujeres, la publicidad de las cuentas, el fortalecimiento de la hacienda pública municipal; facultades reglamentarias y disposiciones sobre conflictos competenciales entre los municipios y las entidades federativas.

En la XLI (1949-1952) Legislatura se propuso combatir el caciquismo local evitando la destitución arbitraria de funcionarios municipales por razones políticas, reconociéndose la procedencia del amparo contra la destitución injustificada de los servidores públicos. En la XLVIII Legislatura (1970-1973) se presentó otra iniciativa en materia de amparo, para que los municipios se protegieran contra actos o leyes federales o locales que vulneraran su autonomía. Algunas de estas reformas destinadas a fortalecer el municipio, hijas del más profundo espíritu federalista, se concretaron con el paso del tiempo, pero pasaron cerca de cuarenta años desde la XL Legislatura para que se fortaleciera al municipio con la reforma constitucional de 1983.

Uno de los temas de mayor preocupación para el PAN fue el del campo. Manuel Gómez Morin fue un pionero indiscutible en lo relativo a la legislación para garantizar créditos ágiles a los campesinos para dotarlos de tecnología y herramientas orientadas a la productividad de las parcelas. Tan pronto como en la segunda reunión del Consejo Nacional, celebrada a menos de dos años de la fundación del Partido, se abordó el problema agrario.<sup>293</sup>

En la XL Legislatura se presentaron seis iniciativas destinadas a atender algunas de las causas de la pobreza en el campo. La primera reforma presentada por Acción Nacional, el 17 de octubre de 1946, pretendía restaurar la posibilidad del amparo para los agricultores y ampliar la garantía de éste para comprender también a las comunidades, a los ejidatarios y a las propiedades declaradas inaceptables. La reforma a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 buscaba armonizar la ley con los preceptos constitucionales y fue presentada el 4 de septiembre de 1947. Ambas reformas buscaban proteger a las tierras y a los campesinos.

El 17 de octubre de 1947 se presentó una iniciativa para crear la Comisión Nacional del Campo como una instancia técnica que realizara un diagnóstico objetivo de la situación del campo, integrando todos los datos dispersos sobre el sector en una sola comisión, dedicada al estudio de 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.

Dentro del paquete de reformas económicas presentadas en 1948 destacan una nueva Ley de Crédito para la Producción Rural, la nueva Ley de Fomento para la

---

<sup>293</sup> Cf. "El problema agrario". *En Acción Nacional: reflexiones en torno a la pobreza 1939-1965*. p. 63 ss.

Pequeña Irrigación y la creación de un Servicio Nacional de Selección y Desinfección de Semillas.

En la XLV Legislatura (1961-1964) se propuso una Ley de Educación Rural con el objetivo de crear y mantener instituciones educativas para la población rural, 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.

Por último, en materia de campo, en la LIV Legislatura (1988-1991) se presentó una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria y a la Ley de Fomento Agropecuario para contribuir a la seguridad jurídica de la pequeña propiedad, agrícola, ganadera o forestal.

Los derechos humanos fueron una preocupación principal de Acción Nacional tal como se refleja en varias iniciativas de avanzada. La primera iniciativa que se debe destacar en este ámbito es presentada en la XL Legislatura, la cual consiste en la expedición de una Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del artículo 97 constitucional, en materia de facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultad no regulada durante el tiempo que la Corte podía ejercer la facultad de investigación por violaciones a los derechos humanos.

En la XLVI Legislatura (1964-1967) se presentó una iniciativa, que desde luego no fue dictaminada, para considerar al genocidio como un delito.

En la LI Legislatura (1979-1982) se presentó una iniciativa de reforma constitucional para dar protección jurídica a toda persona, desde la concepción hasta la muerte.

Una de las reformas más importantes se presentó en la LII Legislatura (1982-1985), se trató de una importante propuesta de modificar diversos artículos constitucionales, proponiendo transformar la semántica constitucional que establecía garantías, con la revolucionaria idea de incluir a los derechos humanos en nuestra Constitución. La base de la propuesta es que el Estado no otorga garantías y sí, en cambio, debe reconocer los derechos humanos como prerrogativas esenciales de la persona humana. Esta modificación se hizo realidad casi 30 años después, con la reforma constitucional de 2011.

La LIII Legislatura (1985-1988) fue particularmente relevante en sus propuestas en materia de derechos humanos, con dos iniciativas de reformas al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la primera iniciativa, presentada el 30 de octubre de 1986 se proponían diversos derechos vinculados a la familia: la libertad para contraer matrimonio, la igual dignidad de los cónyuges,

el derecho de fundar una familia y decidir sobre el número de hijos, el derecho a la asistencia del Estado, el respeto a la vida humana desde la concepción, el trato especial a los menores y a los discapacitados, el derecho de los padres a educar a sus hijos, el derecho a la libertad religiosa, el derecho de asociación, los derechos a la alimentación, a la salud y a la vivienda digna y decorosa. Estas propuestas se han venido incorporando a nuestro texto constitucional, aunque décadas después de que las propusiera Acción Nacional. La segunda iniciativa proponía el derecho de toda persona a la protección y preservación de un medio ambiente natural apropiado que garantice alta calidad de vida, esta disposición también ya se encuentra en nuestra Constitución, aunque se incorporó hasta 1999.

En la LIV Legislatura (1988-1991) se propuso una reforma a la Ley General de Población en materia de refugio para 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 otra circunstancia que haya perturbado gravemente el origen público. Esta reforma también tardó décadas en incorporarse a nuestro orden jurídico.

Una de las iniciativas más importantes se presentó en la LV Legislatura (1991-1994), con ella se proponía la plena libertad religiosa, la cual se terminó reflejando en una nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público publicada en el DOF en 1992, en una reforma constitucional que reconoció a las asociaciones religiosas y posteriormente en el reconocimiento de la libertad religiosa que se dio hasta 2013.

De vanguardia fue también la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas propuesta en la LVII Legislatura (1997-2000), que contemplaba la novedosa figura de cartas municipales, la cual no se incorporó a la reforma constitucional de 2001.

Otra reforma de gran trascendencia de la LVII Legislatura fue la nueva Ley General para la Atención de las Personas en Edad Avanzada, cuyos objetivos se concretarían en la próxima legislatura con la expedición de la nueva Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores publicada en el DOF en 2002.

Manuel Gómez Morin fue el más grande experto financiero de su tiempo, así como creador de instituciones como el Banco de México y la Escuela Bancaria y Comercial, de ahí el peso que los temas económicos tuvieron en la agenda legislativa del primer grupo parlamentario del PAN, en la XL Legislatura, con la presentación de siete iniciativas.



De la primera legislatura con diputados del PAN, destaca la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Banco de México orientada a mejorar la administración del Banco, ordenando sus operaciones, garantizando la reserva monetaria y fortalecer su autonomía. El paquete económico presentado el 20 de octubre de 1948 abarcaba diversos temas que respondían a nichos de oportunidad relevantes: la mejor regulación del Mercado de Valores para evitar actividades indebidas; la promoción de las exportaciones derogando impuestos; la creación de una comisión de estudios que indagara los problemas y posibilidades del Seguro Social; la mejora administrativa de Ferrocarriles Nacionales de México; y la reforma a la Ley General de Vías de Comunicación para que los particulares pudieran prestar servicio de carga en carreteras.

Las preocupaciones económicas fueron parte importante de las agendas legislativas de Acción Nacional. En la XLIII Legislatura (1955-1958) se presentó una reforma para regular la organización del patrimonio familiar determinando los bienes con que puede ser constituido, así como los requisitos para su formación.

En la XLVII Legislatura (1967-1970) se propuso la creación de un servicio nacional de empleo, como un ámbito de concurrencia de quienes buscan y de quienes ofrecen trabajo, este servicio se hizo realidad una década después de presentada la iniciativa panista.

Una reforma que concretó una importante tesis doctrinal del Partido fue la que se presentó en la XLVIII Legislatura (1970-1973), la cual preveía la coparticipación y la cogestión de las empresas al establecer que los empleados podrían adquirir acciones y participar en la administración de las empresas, tema que no ha sido debidamente valorado.

En la XLIX Legislatura (1973-1976) se propuso crear otra institución fundamental: el Instituto Nacional del Consumidor, el cual habría de concretarse con la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor; hoy el Instituto se ha transformado en Procuraduría.

Una de las reformas más importantes y poco valoradas fue la que propuso una transformación radical de la propiedad. En la XLIX Legislatura (1973-1976) se propuso una reforma integral al artículo 27 constitucional para prever, entre otras cosas, la división entre bienes del dominio público y bienes de dominio privado, garantizándose así seguridad jurídica plena con respecto a la propiedad privada.

En la LI Legislatura (1979-1982) el PAN de nueva cuenta se adelantó a su tiempo al proponer una Comisión para la Promoción del Empleo en México de los Trabajadores Migratorios, que atendía a la realidad de una política exterior migratoria veleidosa por parte de los Estados Unidos, que de manera indiscriminada abrían y cerraban las fronteras, dependiendo de su necesidad de mano de obra mexicana.

En la misma legislatura se propuso crear un Instituto Nacional de Energéticos que en perspectiva es otra propuesta innovadora ya que proponía crear organismo descentralizado, con fines de estudio e investigación, 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, así como el mejor y más amplio aprovechamiento de los actuales, con el fin de substituir el uso del petróleo como energético y ampliar su empleo como elemento químico industrial.

En la LIII Legislatura (1985-1988) se presentó una iniciativa que refleja la necesidad de desgravar diversos gastos realizados por particulares como las cuotas de seguridad social pagadas a los trabajadores, los gastos médicos, las cuotas de colegiaturas y los donativos a los partidos políticos. La deducibilidad de gastos médicos y colegiaturas es hoy una realidad, aunque cabe señalar que todavía no son deducibles los gastos destinados a la educación superior. En la misma legislatura se presentó una iniciativa para que el seguro vehicular fuera obligatorio, propuesta que de nueva cuenta tardaría años en verse concretada.

En la LIV Legislatura (1988-1991) se presentó otra iniciativa relevante, que buscaba concretar los preceptos del artículo 25 constitucional en materia de economía social creándose un Departamento de Fomento Cooperativo que, entre otras funciones, debía apoyar en la planeación, organización y promoción de la producción, distribución y comercialización de las sociedades cooperativas. En la misma legislatura se presentó una reforma a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que 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.

En la LV Legislatura (1991-1994) se presentó una propuesta de nueva Ley General de Sociedades y Asociaciones Mercantiles, que simplificaba los procesos a la vez que regulaba las sociedades unipersonales, que hoy son una realidad a partir de la figura de sociedades por acciones simplificadas.

En la LVI Legislatura (1994-1997) se propuso la creación del Instituto de Promoción de Exportación para fortalecer el volumen de exportaciones, diversificar los destinos de éstas, así como promover que participe un número mayor de exportadores, en especial pequeñas y medianas empresas. Esta institución se concretó con la creación de ProMéxico en 2007.

En la LVI Legislatura (1994-1997) los diputados del PAN presentaron una iniciativa que respondía a una situación de quiebra de la banca mexicana, privatizada de forma

discrecional, lo que produjo una severa crisis de cartera vencida, de ahí la propuesta de crear un Fideicomiso de Apoyo a Deudores con reglas claras y transparentes, lo que no fue atendido debidamente. Otra iniciativa relevante se presentó en la LVII Legislatura (1994-1997) para crear un organismo autónomo encargado de la supervisión de las entidades financieras, lo que no se ha concretado todavía, generándose un importante vacío que ha permitido abusos notorios por parte de la banca comercial.

Una iniciativa de la LVII Legislatura que aborda un ámbito no debidamente regulado es la pirotecnia, actualmente prevista en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos pero que no ha sido motivo de una ley especial, a pesar de los altos costos en vidas humanas que han resultado de múltiples accidentes en instalaciones dedicadas a la fabricación de pirotecnia.

En materia alimentaria, el PAN propuso en la LVI Legislatura (1994-1997) la expedición de una nueva Ley Federal de Donación Altruista de Alimentos que además prevé incentivos fiscales, esta materia ha sido regulada muy recientemente.

En la LVII Legislatura (1997-2000) se propusieron dos iniciativas en materia alimentaria: la creación de la Comisión Mexicana del Maíz como un organismo descentralizado y autónomo que asesorara, ejecutara y evaluara la política nacional del maíz; y una nueva Ley de Bioseguridad para promover la investigación nacional en materia de biotecnología, así como para llevar a cabo evaluaciones y gestión de riesgo de organismos genéticamente modificados.

La mejora de la administración pública fue una importante preocupación de los legisladores de Acción Nacional, desde la XL Legislatura se presentaron iniciativas destinadas a mejoras importantes. La primera iniciativa en la materia se presentó el 4 de noviembre de 1947 con el objetivo de que el Presupuesto de Egresos de la Federación se presentara el 10 de noviembre y no el 15 de diciembre, esto para permitir que la Cámara de Diputados pudiera deliberar y discutir la propuesta del Ejecutivo, de forma responsable. El tema de la mejora en materia de regulación presupuestal se reiteraría en las legislaturas XLII (1952-1955) y XLIII (1955-1958).

El complejo ámbito de las empresas paraestatales entre las que se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos, se ha prestado a la discrecionalidad y la corrupción. Desde la primera legislatura, los diputados del PAN buscaron transparentar este ámbito de la administración pública con la presentación, el 22 de octubre de 1948, de una iniciativa que, entre otras cosas, proponía que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían publicar mensualmente un estado de su contabilidad y anualmente un balance general y un estado de pérdidas y ganancias, certificados

por contador público titulado. La propuesta de publicidad de los estados financieros de estos organismos se volvió a presentar en la XLVI Legislatura (1964-1967) como reforma constitucional, además de que se propuso que el Congreso tuviera atribuciones específicas en materia de deuda de este tipo de organismos.

En la XLIII (1955-1958) Legislatura se presentó una reforma a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito para ampliar el ámbito de los fideicomisos a bibliotecas, centros de investigación, instituciones artísticas, científicas o culturales.

En la LII Legislatura (1982-1985) se presentaron dos iniciativas en materia de administración pública: una para garantizar la protección de quienes denunciaran a los servidores públicos por actos de corrupción (*whistle blowing*), materia que todavía no ha sido regulada; la otra iniciativa es una reforma constitucional para que el Presidente de la República pueda ser juzgado, durante su encargo, por cohecho y peculado.

En la LIII Legislatura (1985-1988) se presentó una iniciativa para que los funcionarios incluyendo al Presidente de la República, se sometieran a una auditoría patrimonial que verificara la veracidad de la declaración tanto al iniciar el encargo al que fue nombrado como a su término, además de que las declaraciones tendrían el carácter de públicas se podría ordenar la práctica de auditorías a los funcionarios públicos, en cualquier momento del desempeño de su gestión.

En la LIV Legislatura (1988-1991) destaca una iniciativa de reforma constitucional para que la recaudación de las entidades federativas fuera del conocimiento de los municipios para garantizar así la certeza de los montos que les corresponden.

Como ya se señaló, los diputados de Acción Nacional fueron pioneros en lo relativo a la reforma política del Distrito Federal. En la LIV Legislatura (1988-1991) propusieron una reforma para crear el Sistema de Agua y Drenaje del Distrito Federal, como un organismo que 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 la LV Legislatura (1991-1994) se propuso una nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo para unificar diversas disposiciones dispersas en el orden jurídico vigente. Una nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aprobó y fue publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994.

En la LVI Legislatura (1994-1997) se propuso una importante reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo era 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.

En la LVI Legislatura (1994-1997) se presentó la primera reforma para crear el servicio civil de carrera, regulando las condiciones de acceso y promoción, así como la previsión de que la inclusión a la administración pública se realizaría obligatoriamente por oposición, mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias. Fue hasta el 10 de abril de 2003 que se publicó una nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Debe destacarse la presentación, en la LVI Legislatura (1994-1997) de una nueva Ley General de Comunicación Social que no sólo regulaba la comunicación gubernamental, también introducía importantes disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas del sector público que habrían de concretarse con la expedición de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002 (hoy abrogada).

Un ámbito en el que los legisladores de Acción Nacional presentaron propuestas relevantes y vanguardistas fue la regulación de las telecomunicaciones. En la LVI Legislatura (1994-1997) se propuso una reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones para crear la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con competencia funcional propia, con autonomía técnica y operativa. En la LVII Legislatura (1997-2000) se propuso una nueva Ley Orgánica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para delimitar sus funciones y establecer la forma de operación. Cabe señalar que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tuvo estatuto orgánico propio hasta 2014.

En la LVII Legislatura se presentó una 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. Esta propuesta representa un paso de la mayor relevancia en materia de la agenda de gobierno electrónico que ha sido impulsada recientemente.

La cuestión sindical ha sido uno de los temas más importantes para el PAN. A lo largo de su historia, el Partido ha defendido la libre afiliación, la transparencia en el uso de los recursos, la democracia interna de los sindicatos, la rendición de cuentas y la necesidad de transitar de un modelo corporativo a una auténtica representación de los intereses de los trabajadores. La primera reforma en la materia se presentó el 29 de octubre de 1948 con el objetivo de proteger la institución de la huelga y establecer las reglas escalafonarias, así como remover a funcionarios sindicalizados.

La cuestión sindical aparecería de forma recurrente en subsecuentes legislaturas: en la XLI (1949-1952) con una nueva Ley de Garantías del Trabajador en el Sindicato que protegía los derechos laborales de los trabajadores, así como la autenticidad de

la representación sindical y la garantía de que las organizaciones de trabajo no se desviarían de sus fines naturales; en la XLVI Legislatura (1964-1967) para la protección de madres trabajadoras, menores y aprendices, así como reglas para jornada reducida a domicilio; en la LIII Legislatura (1985-1988) para proteger a los trabajadores de confianza, otorgándoles las mismas condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo

Los legisladores de Acción Nacional también promovieron la libertad de afiliación y la democracia en las organizaciones privadas y en las asociaciones agrícolas y ganaderas. En la LII Legislatura (1982-1985) se propuso una reforma a la Ley de Cámaras de Comercio e Industria para suprimir la obligación de los comerciantes o industriales a inscribirse en las Cámaras, para que lo pudieran hacer libremente. En la LVI Legislatura (1994-1997) se propuso una nueva Ley de Asociaciones Agrícolas para dar mayor precisión a los lineamientos que deben regir las asociaciones. En la LVII Legislatura (1994-1997) se propuso una nueva Ley de Asociaciones Ganaderas 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.

En materia social, el PAN se ha caracterizado por la presentación de propuestas de gran relevancia. En la XLVII Legislatura (1967-1970) se propuso la creación del 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. Hoy día existe el Instituto de Nacional de Desarrollo Social.

En el ámbito de la educación destacan la ley en materia educativa presentada en la XLIX Legislatura (1973-1976), en la que se proponía lograr la conveniente y justa distribución de los recursos económicos, destinados a la educación superior, entre la Federación, los estados y los municipios. En la misma legislatura se propuso una Ley de Servicio Social Obligatorio, tomando en cuenta que la creación del Servicio Militar obedeció a una situación de guerra mundial ya superada, en consecuencia, se proponía que el servicio fuera un 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. En la LI Legislatura (1979-1982) se propuso una nueva Ley del Seguro Social con la que se transformaba el régimen de Invalidez, Retiro y Muerte, así como los seguros de Vejez y Cesantía.

En la LIII Legislatura (1985-1988) se propusieron dos importantes reformas educativas: la constitucional en materia de educación bilingüe y bicultural, y la reforma a la Ley Federal de Educación para establecer 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. Ambas propuestas fueron incorporadas con posterioridad a nuestro orden jurídico. En la LIV Legislatura (1988-1991) se propuso una reforma constitucional para hacer que la educación primaria fuera obligatoria, lo que se concretó en 1993. También de la LIV Legislatura data la propuesta de reformas a la Ley Federal de Derechos de Autor, para establecer el depósito legal de todas las publicaciones consolidando así una biblioteca nacional bajo el resguardo de instituciones como la UNAM y la Cámara de Diputados.

En la LV Legislatura (1991-1994) se propuso una nueva Ley General de Cultura Física y el Deporte destacándolos como elementos fundamentales en el desarrollo integral del ser humano. Una nueva Ley General de Cultura Física y Deporte se publicaría el 7 de junio de 2013.

En la LVI Legislatura (1994-1997) se propuso una Ley General del Libro con el objeto de 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. La Ley de Fomento para la Lectura y el Libro se publicaría en el DOF el 24 de julio de 2008.

También en la LV Legislatura se presentó una iniciativa de Ley del Instituto Nacional Pro Personas con Discapacidad como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En 2003 la administración panista crearía el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

En la LVII Legislatura (1997-2000) se propuso una nueva Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social 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. Sería hasta el 9 de febrero de 2004 que se publicaría en el DOF una nueva Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

En materia de procuración e impartición de justicia el PAN se ha caracterizado por la presentación de iniciativas vanguardistas, muchas de las cuales se han integrado a nuestro orden jurídico. En materia de amparo destacan las iniciativas presentadas en las legislaturas XLII (1952-1955) y XLVI (1964-1967). La primera es una reforma



constitucional que tenía como objetivo atender el rezago y que no se sobreesyeran los amparos en materia civil o administrativa por inactividad procesal; con la segunda se proponía una reforma a la Ley de Amparo para 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, también se establecía que el ofendido o las personas que tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrían promover un amparo.

En el ámbito de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe señalarse la iniciativa presentada en la LVII Legislatura (1997-2000) para dotar al supremo tribunal de la facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión en materias de su competencia. Esta propuesta se reiteraría con la reforma política de 2009, pero al día de hoy no se ha incorporado a nuestro orden constitucional.

En materia procesal destacan dos importantes iniciativas: la miscelánea constitucional en materia de procesos penales, presentada en la L Legislatura (1976-1979) en la que destaca la postulación del principio de presunción de inocencia, así como diversas disposiciones que se incorporarían a nuestro orden jurídico hasta la reforma constitucional de 2008; y un nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal propuesto en la LIV Legislatura (1988-1991).

En materia de seguridad pública hay que mencionar dos importantes iniciativas: la nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal presentada en la LV Legislatura (1991-1994) que contiene disposiciones sobre el servicio profesional, seguridad social especial para los integrantes de las corporaciones policiales, carrera policiaca y escalafón, uso de la fuerza y principios de actuación, así como disposiciones sobre las corporaciones de seguridad privada. La iniciativa de reformas a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentada en la LVII Legislatura (1997-2000), que proponía la prevención del delito y la coordinación en materia de seguridad pública. Estas propuestas fueron incorporadas a nuestro orden hasta el nuevo milenio.

Por último, deben mencionarse las diversas iniciativas presentadas por los legisladores del PAN para regular el régimen interno y el gobierno del Congreso de la Unión. La primera de estas iniciativas se presentó en la XLV Legislatura (1961-1964) y tenía como objetivo terminar con la congeladora legislativa, práctica parlamentaria que no ha podido ser combatida y que permanece al día de hoy, ante la falta de incentivos o castigos para que las comisiones ordinarias dictaminen iniciativas. La propuesta consistía en que las iniciativas, proposiciones y en general los negocios que pasan a



las comisiones de la cámara, sean dictaminados dentro del periodo de sesiones en que se le turnen.

En la LII Legislatura (1982-1985) se propuso una importante reforma a la Ley de Radio y Televisión para efecto de que las sesiones del Congreso de la Unión fueran transmitidas en cadena nacional.

En la LIII Legislatura (1985-1988) se presentaron cuatro iniciativas relevantes: en dos de ellas se propuso la creación de comisiones ordinarias, la de Derechos Humanos y la de Asuntos Indígenas. Se propuso también una reforma para ampliar los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, y otra para que las observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación) sobre la Cuenta Pública se enviaran a la Procuraduría General de la República para que ésta ejercitara la acción penal procedente.

En perspectiva, las aportaciones del PAN a nuestro orden jurídico son dignas de valorarse, ya que muchas de las iniciativas se transformaron en leyes e instituciones vanguardistas, aunque en no pocas ocasiones las propuestas fueron ignoradas en su momento para después ser presentadas por los legisladores del partido oficial como propuestas propias, obrando una mutilación inaceptable tanto del sentido como del contenido de las propuestas panistas.

En este libro hemos realizado un breve recorrido por la historia parlamentaria del PAN, con lo que hemos dado cuenta de algunas de las más significativas propuestas del Partido, sin duda habrá otras muchas iniciativas que deban incorporarse en alguna edición posterior. Lo que no podemos soslayar es que una parte fundamental de la cultura panista es el conocimiento y aprecio de este rico legado legislativo, del cual hemos presentado una muestra, que esperamos sea representativa.



## Bibliografía

- Calderón Vega, Luis. *Reportaje sobre el PAN*. México, PAN, 1970. 132 p. (Ediciones de Acción Nacional; 16).
- Cámara de Diputados. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- - - - - *Leyes Federales de México*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- - - - - *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)
- Castillo Peraza, Carlos. *El acento en la palabra: conferencias sobre la transición democrática mexicana*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. 150 p.
- Fundación Miguel Estrada Iturbide. *Estadísticas históricas disputados PAN*. Recuperado de: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/estadistica>
- - - - - *Iniciativas de ley*. Recuperado de: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/iniciativas>
- Gómez Morin, Manuel. *La Nación y el régimen*. México, Biblioteca de Acción Nacional, [194?] 100 p.
- - - - - “Seguridad social”. En *Ensayos de Acción Nacional*. 2ª ed. México, Senado de la República, v. 2.
- Gómez Mont, María Teresa. *Manuel Gómez Morin, 1915-1939: la raíz y la cimiento de un proyecto nacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009. 998 p.
- *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. Recopilación de Luis Calderón Vega. México, Jus, 1972. 3 v.
- *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*. México, EPESSA, 1990. 10 v.
- Lujambio, Alonso. *La democracia indispensable: ensayos sobre la historia del Partido Acción Nacional*. México, Equilibrista, 2009. 395 p.
- Partido Acción Nacional. *La doctrina panista*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012. 90 p.

- Pérez Franco, Aminadab Rafael. *Índice Biográfico de Legisladores Federales del PAN: 1946-2008*. México, Talevari, 2008. 923 p.
- Pérez Hernández, Lorena y Alejandra Gómez Morin Fuentes. “La legislatura de 1946 y las primeras propuestas de Ley del PAN: análisis de la evolución de una agenda legislativa”. En *Bien Común*. 260, noviembre de 2016. p. 5-38.
- *Acción Nacional: reflexiones en torno a la pobreza 1939-1965*. Compilado por Carlos Castillo López y Jesús Garulo García. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2015. 414 p.
- Rodríguez Prats, Juan José. *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. 519 p.
- Secretaría de Gobernación. *DOF Electrónico*. Recuperado de: <http://www.dof.gob.mx/>
- Secretaría de la Función Pública. *Normateca federal*. Recuperado de: <http://www.normateca.gob.mx/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Normativa nacional e internacional*. Recuperado de: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>
- *Una amistad sin sombras: correspondencia entre Manuel Gómez Morin y Efraín González Luna*. Edición de Ana María González Luna Corvera y Alejandra Gómez Morin Fuentes. México, Fondo de Cultura Económica, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2010. 5 v.

El legado legislativo  
del Partido Acción Nacional  
en el siglo XX

Diseño y formación:  
José Luis Torres Vargas

Cuidado editorial:  
Jonathan Sánchez López Aguado







---

# El legado legislativo del Partido Acción Nacional en el siglo XX

---

Javier Brown César

