De la Comisión de Ciencia y Tecnología, con proyecto de decreto que adiciona un último párrafo al artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LXI Legislatura fue turnada para estudio, análisis y dictamen correspondientes la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología.

La Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 80, 82, numeral 1, 85, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, 176, 182, numeral 1, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía el siguiente dictamen:

I. Antecedentes

1. En sesión plenaria celebrada el 21 de febrero de 2012 por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, presentó ante el pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un último párrafo al artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología.

2. El 22 de febrero de 2012, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Ciencia y Tecnología, para estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

II. Contenido de la iniciativa

La iniciativa de la diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, propone adicionar un último párrafo al artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología, con objeto de incorporar la figura de la suplencia por ausencia en el presidente de la República y los nueve secretarios de Estado que forman parte del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación.

Establecidos los antecedentes y el contenido de la iniciativa, los miembros de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, que suscriben el presente dictamen, exponen las siguientes

III. Consideraciones

Primera. A partir de reconocer los avances en materia de ciencia, tecnología e innovación, derivado de la expedición de la nueva Ley de Ciencia y Tecnología en 2002, la creación del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, la ampliación de atribuciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, sumado a la reforma de 2009 que incorpora el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación para la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que apoyen al desarrollo nacional y la última en 2011, que establece que el programa citado incluirá una visión de largo plazo y proyección a 25 años, actualizándose cada 3, que coincidirá con el inicio de cada legislatura del Congreso de la Unión, se exponen los siguientes argumentos:

Segunda. En el artículo 6 de la Ley de Ciencia y Tecnología se establecen las facultades del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, que son las siguientes:

I. Establecer en el programa especial las políticas nacionales para el avance de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que apoyen el desarrollo nacional;

II. Aprobar y actualizar el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación;

III. Definir prioridades y criterios para la asignación del gasto público federal en ciencia, tecnología e innovación, los cuales incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios, a los que se les deberá otorgar especial atención y apoyo presupuestal;

IV. Definir los lineamientos programáticos y presupuestales que deberán tomar en cuenta las dependencias y entidades de la administración pública federal para realizar actividades y apoyar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación;

V. Aprobar el proyecto de presupuesto consolidado de ciencia, tecnología e innovación que será incluido, en los términos de las disposiciones aplicables, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y emitir anualmente un informe general acerca del estado que guarda la ciencia, la tecnología y la innovación en México, cuyo contenido deberá incluir la definición de áreas estratégicas y programas prioritarios; así como los aspectos financieros, resultados y logros obtenidos en este sector;

VI. Aprobar y formular propuestas de políticas y mecanismos de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación en materia de estímulos fiscales y financieros, facilidades administrativas, de comercio exterior, metrología, normalización, evaluación de la conformidad y régimen de propiedad intelectual;

VII. Definir esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en los diferentes sectores de la administración pública federal y con los diversos sectores productivos y de servicios del país, así como los mecanismos para impulsar la descentralización de estas actividades;

VIII. Aprobar los criterios y estándares institucionales para la evaluación del ingreso y la permanencia en la Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación, así como para su clasificación y categorización, a que se refiere el artículo 30 de la ley;

IX. Establecer un sistema independiente para la evaluación de la eficacia, resultados e impactos de los principios, programas e instrumentos de apoyo a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación;

X. Definir y aprobar los lineamientos generales del parque científico y tecnológico, espacio físico en que se aglutinará la infraestructura y equipamiento científico del más alto nivel, así como el conjunto de los proyectos prioritarios de la ciencia y la tecnología mexicana; y

XI. Realizar el seguimiento y conocer la evaluación general del programa especial, del programa y del presupuesto anual destinado a la ciencia, la tecnología y la innovación y de los demás instrumentos de apoyo a estas actividades.

Como se observa, el consejo general contiene facultades trascendentes para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, entre ellas destaca la aprobación y actualización del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual contendrá las políticas nacionales para el avance de estas materias que apoyarán al desarrollo nacional, además de definir los lineamientos programáticos y presupuestales así como de prioridades y criterios para la asignación del gasto público federal.

Tercera. El artículo 7o. de la citada ley establece:

Artículo 7o. El consejo general sesionará dos veces al año en forma ordinaria y en forma extraordinaria cuando su presidente así lo determine, a propuesta del secretario ejecutivo. El consejo general sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.

Resulta fundamental que el consejo general sesione oportunamente con la periodicidad que le marca la ley. Sin embargo, desde que la nueva ley entró en vigor en 2002, es evidente que la actual integración del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación no ha resultado operativamente funcional.

Cuarta. Al respecto, la formación del consejo general se establece en el artículo 5o. de la citada ley:

Artículo 5o. Se crea el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, como órgano de política y coordinación que tendrá las facultades que establece esta ley. Serán miembros permanentes del consejo general

I. El presidente de la República, quien lo presidirá;

II. Los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, y de Salud;

III. El director general del Conacyt, en su carácter de secretario ejecutivo del propio consejo general;

IV. El coordinador general del Foro Consultivo Científico y Tecnológico;

V. El presidente de la Academia Mexicana de Ciencias;

VI. Un representante de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología;

VII. Tres representantes del sector productivo que tengan cobertura y representatividad nacional, que serán designados por el presidente de la República, a propuesta del secretario de Economía, y se renovarán cada tres años;

VIII. Un representante del Sistema de Centros Públicos de Investigación; y

IX. El secretario general ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Asimismo, el consejo general contará con la participación a título personal de dos miembros que se renovarán cada tres años y que serán invitados por el presidente de la República, a propuesta del secretario ejecutivo. Estos miembros tendrán derecho a voz y voto y podrán ser integrantes del sector científico y tecnológico. Para formular dichas propuestas, el secretario ejecutivo llevará a cabo un procedimiento de auscultación, con el coordinador general del foro consultivo, de tal manera que cada una de dichas personas cuente con la trayectoria y méritos suficientes, además de ser representativos de los ámbitos científico o tecnológico.

El presidente de la República podrá invitar a participar a las sesiones del consejo general a personalidades del ámbito científico, tecnológico y empresarial que puedan aportar conocimientos o experiencias a los temas de la agenda del propio consejo general, quienes asistirán con voz pero sin voto.

Los miembros del consejo general desempeñarán sus funciones de manera honorífica, por lo que no recibirán remuneración alguna por su participación en el mismo.

Del artículo citado se desprende que el consejo general se forma de múltiples servidores públicos y personas reconocidas en la materia, lo cual refleja la complicada tarea de reunir a todos los integrantes mencionados dos veces al año en forma ordinaria como marca el artículo 7o. de la citada ley; esto, sin la posibilidad de establecer la figura jurídica de la suplencia por ausencia del presidente de la República y los nueve secretarios de Estado.

Este problema trajo como consecuencia que desde el inicio de la actual administración federal, el consejo general se reuniera por última vez el 26 de septiembre de 2008, fecha en la que se aprobó el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012.

A fin de establecer una solución eficaz ante la imposibilidad de cumplir a cabalidad con lo previsto en el artículo 7o. respecto de las sesiones del consejo general, es fundamental que se incorpore en la integración de éste, la figura jurídica de la suplencia por ausencia de los servidores públicos en aras del efectivo cumplimiento de las facultades que este órgano de política y coordinación conlleva en la ley.

Esta figura jurídica es de gran utilidad debido a la inexcusable continuidad que requiere la actividad del consejo general y la imposibilidad de los servidores públicos titulares del órgano para ejercer la competencia de éste, sin que por ello se menoscabe la competencia del titular en las funciones que corresponden al citado consejo.

Para ello, la legisladora Cora Pinedo se fundamentó en una jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la Revista número 62, de febrero de 2006, página 206, que dice:

Suplencia por ausencia y delegación de facultades. Constituyen conceptos diferentes y, por ende, no tienen las mismas consecuencias jurídicas. La suplencia tiene como propósito que las funciones de los órganos gubernamentales no se vean afectadas por la ausencia del funcionario a quien la ley le otorga la facultad; de tal suerte que cuando un funcionario actúa en ausencia de otro, no invade la esfera de atribuciones del titular de la facultad, ya que únicamente lo sustituye en su ausencia, pues actuando a nombre del titular de la facultad no existe transmisión alguna de atribuciones por parte del titular de la misma a favor de un funcionario diverso. En cambio, cuando una autoridad actúa en uso de sus facultades delegadas, lo hace en nombre propio con la atribución que le fue concedida por el titular del acuerdo correspondiente, y no en sustitución de la autoridad que realizó la delegación. En tal virtud, debe concluirse que tratándose de la suplencia por ausencia, formalmente el acto se atribuye al titular y no a quien lo suscribe, en razón de que cuando el funcionario actúa sustituyendo al titular de las facultades como consecuencia de su ausencia, se entiende que no actúa en nombre propio sino en el de la autoridad que sustituye. Por ello, es al sustituido a quien jurídicamente se puede imputar la responsabilidad de los actos que se cuestionan, por ser el autor de la emisión de los actos y no de quien los firmó en suplencia por ausencia.

Para reafirmar lo fundamentado por la diputada Pinedo, el Poder Judicial de la Federación también se ha pronunciado al respecto en la tesis aislada I.4o.A.304 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación de abril de 1999, página 206, suscrita por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya tesis dice lo siguiente:

Delegación de facultades y suplencia por ausencia. Distinción. Existe diferencia entre la delegación de facultades y la firma por ausencia, ya que mientras a través de la primera se transmiten las facultades de los titulares de las dependencias a favor de quienes las delegan facultades que son propias del delegante de conformidad con las disposiciones de las leyes orgánicas de las propias dependencias, la delegación requiere de la satisfacción de diferentes circunstancias para ser legal, como son: a) que el delegante esté autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales. Cuando se está en este supuesto el servidor público que adquiere las facultades en virtud de ese acto jurídico puede ejercerlas de acuerdo con su criterio y será directamente responsable del acto y de sus consecuencias. Ahora, por lo que respecta a la suplencia por ausencia, el funcionario suplente, en caso de ausencia del titular de las facultades legales, no sustituye en su voluntad o responsabilidad y es al sustituido a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos, porque es el autor de los que lleguen a emitirse y sólo en un afán de colaboración y coordinación administrativa que permita el necesario ejercicio de la función pública de manera ininterrumpida se justifica la labor de la suplencia, que se reduce a un apoyo instrumental que perfecciona y complementa el desarrollo de un acto emanado del suplido; así la miscelánea fiscal emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe atribuirse a su titular, ya que el subsecretario se limita a suscribir dicha resolución, pero esto no significa de modo alguno que el subsecretario sea el creador intelectual y responsable de las reglas que forman la miscelánea fiscal. Por tanto, se reitera, para que opere la delegación de facultades es necesario un acuerdo del delegante en donde especifique las facultades que serán objeto de las mismas, acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, en tanto que la suplencia por ausencia es una figura que la ley contempla, pero que deja al reglamento interior de cada secretaría determinar los casos en que operará y no necesita cumplir con la formalidad de la delegación sino que basta mencionar que con ese carácter se está actuando y, desde luego, funde legalmente su actuación a través del precepto que lo faculte.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis aislada I.7o.A.18 K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación de agosto de 1999, página 753, estableció lo siguiente:

Facultad indelegable. Es una figura jurídica diversa a la suplencia por ausencia de un funcionario. Por la primera figura jurídica en cita debe entenderse la atribución conferida por la ley en forma exclusiva a cierto funcionario, por lo que en su ejercicio, el titular de la misma actúa en nombre propio; mientras que en la suplencia o representación de funcionarios, el suplente actúa en nombre de aquel cuya facultad está ejerciendo, sin que implique que invada facultades reservadas exclusivamente al funcionario suplido, ya que la finalidad de la suplencia consiste en que las funciones de los órganos gubernamentales no se vean afectadas por la ausencia del funcionario a quien la ley le otorga la facultad indelegable; de tal suerte que cuando un funcionario actúa en ausencia de otro no invade la esfera de atribuciones del titular de la facultad indelegable, pues únicamente lo sustituye en su ausencia, actuando a nombre del titular de la facultad y no existe transmisión alguna de atribuciones por parte del titular de la misma a favor de un funcionario diverso.

Como se desprende de las jurisprudencias citadas, la figura jurídica de la suplencia por ausencia resulta de gran utilidad para que los servidores públicos puedan cumplir de manera adecuada sus funciones conferidas en la ley. Como establece la última tesis aislada, la finalidad de la suplencia es mantener la operatividad y funcionalidad de los órganos gubernamentales; es decir, que la ausencia de los funcionarios que lo integran no le afecte para estos fines.

Por último, como se ha confirmado, la suplencia por ausencia es una figura que permite actuar a nombre y por cuenta del funcionario ausente y, por tanto, se atribuye el acto al servidor público que por causas de fuerza mayor no pudo asistir al cumplimiento que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le establece en el artículo 16:

Artículo 16. Corresponden originalmente a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Incluir la figura jurídica de la suplencia por ausencia en el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, para el presidente de la República y los secretarios de Estado mencionados en las fracciones I y II respectivamente del artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología permitirá alcanzar la operatividad y funcionamiento que este órgano de política y coordinación requiere, con la finalidad de sesionar dos veces al año en forma ordinaria y extraordinariamente cuando el presidente así lo determine a propuesta del secretario ejecutivo, como establece el artículo 7o.

Por lo expuesto y fundado en las consideraciones anteriores, esta comisión aprueba la propuesta de adicionar un último párrafo al artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología contenida en la iniciativa materia del presente dictamen.

Con base en lo expuesto, los integrantes de la Comisión de Ciencia y Tecnología sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología, para quedar como sigue:

Artículo 5o.

...

I. a IX. ...

...

...

...

Tratándose del presidente de la República y de los titulares de las secretarías mencionadas en la fracción II, podrán designar a un suplente, quien deberá tener al menos el nivel de subsecretario o equivalente.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de marzo de 2012.

La Comisión de Ciencia y Tecnología

Diputados: José Isabel Meza Elizondo (rúbrica), presidente; Margarita Beatriz de la Candelaria Curmina Cervera (rúbrica), Blanca Soria Morales, Alejandro Bahena Flores (rúbrica), Guadalupe Eduardo Robles Medina (rúbrica), Rodolfo Lara Lagunas, secretarios; Pedro Ávila Nevárez (rúbrica), Alejandro del Mazo Maza, Silvia Fernández Martínez, José Alberto González Morales (rúbrica), Tomás Gutiérrez Ramírez (rúbrica), Juan Enrique Ibarra Pedroza, José Francisco Landero Gutiérrez (rúbrica), Óscar Lara Salazar, Ana Luz Lobato Ramírez (rúbrica), Oralia López Hernández (rúbrica), José Trinidad Padilla López (rúbrica), César Octavio Pedroza Gaitán (rúbrica), María Isabel Pérez Santos, Josefina Rodarte Ayala (rúbrica), Jorge Romero Romero, Reyna Araceli Tirado Gálvez (rúbrica), José Luis Velasco Lino (rúbrica), José Antonio Yglesias Arreola (rúbrica).