

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA SANJUANA CERDA FRANCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

**Planteamiento del problema**

La revolución tecnológica que experimenta el mundo está transformando radicalmente la realidad social. Diversos aspectos como la producción económica, la comunicación, la educación, la participación, el acceso a la salud o la cultura, entre muchos otros, están modificando sus esquemas de organización, concepción y significado, a partir de la incesante innovación e incorporación de las nuevas tecnologías en cada uno de sus procesos.

Esta transición histórica plantea diversos retos a los estados y las sociedades, relativos a la necesidad política, económica y social de generar condiciones de equidad en el acceso a las nuevas tecnologías, de tal manera que la revolución tecnológica sea el gran agente que coadyuve a cerrar las brechas de la desigualdad, y no derive en factor que profundice las desigualdades sociales, económicas y culturales.

En el caso de las comunicaciones, las nuevas tecnologías que permiten la difusión de datos, voz e imagen a través múltiples formatos, abre posibilidades, insospechadas hace apenas unas décadas, para la inclusión social, la participación y el ejercicio de los derechos fundamentales. La llamada banda ancha, canal de propagación de la información que está cambiando al mundo, es un instrumento vital en el desarrollo de las personas y las sociedades. El Internet corre de manera más eficaz por la banda ancha, razón por la cual en todo el mundo existe una tendencia a optimizar la administración y el acceso a ese ámbito del espectro radioeléctrico.

A nivel mundial existe el debate sobre la necesidad de garantizar el acceso universal a la banda ancha, y los compromisos que al respecto deben asumir el estado y las empresas de telecomunicaciones. Al día de hoy, el uso de Internet experimenta crecimiento exponencial en todo el planeta, pero el nivel de acceso de las personas está llegando a límites determinados por razones de pobreza y marginación de grandes grupos sociales. El acceso a la banda ancha en las mejores condiciones de calidad, velocidad y precio, está concentrado en los sectores sociales con mayor poder adquisitivo.

México está rezagado en materia de acceso a la banda ancha, y en general en el acceso a las nuevas tecnologías de la información. La Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), estima que, al año 2012, en México hay 40.6 millones de personas con acceso a la red. Es decir, sólo el 35 por ciento de la población mexicana tiene acceso a internet. Este dato coincide con el Censo de Población y Vivienda 2010 del Inegi, que establece que son 40 millones de mexicanos los que utilizan internet. Estos números generales ponen en evidencia el rezago de nuestro país, si se toma en cuenta que en países como España, el 60 por ciento de su población tiene acceso a internet, o Alemania donde es el 70 por ciento de la población la que tiene acceso a la banda ancha.

El Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional, coincide con las mediciones antes señaladas, y en un estudio realizado en 2012, establece que del grupo de países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el promedio de hogares con acceso a internet es de 69 por ciento, sin embargo, en nuestro país sólo alcanzamos el 22 por ciento. Estos indicadores ilustran cómo la población mexicana registra un bajo desarrollo y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En cuanto a la calidad y el costo del acceso a Internet, México también presenta condiciones desventajosas. Mientras que en nuestro país las velocidades de conexión andan en el promedio de 2.64 megabytes por segundo, en países como Japón las velocidades son de hasta 60 megabytes por segundo, y de 35 megabytes por segundo en Corea del Norte. No obstante, los precios que pagamos en México por el acceso a Internet son de los más caros del mundo, pues mientras en Europa las cuotas rondan los 22 dólares americanos, en México pagamos alrededor de 90 dólares.

El panorama nacional en esta materia muestra un preocupante déficit de conectividad e infraestructura digital. Los hogares, las escuelas y las pequeñas empresas tienen en general un equipamiento precario para conectarse al Internet. Los diferentes sitios de acceso están desarticulados, en buena medida debido a la falta de incentivos mercantiles para los concesionarios y por la excesiva concentración en manos de un solo operador.

Nueva Alianza se ha manifestado por construir las condiciones para un desarrollo integral, sustentable y sostenible. Pero con los índices de exclusión en cuanto al acceso a la banda ancha que hoy presenta la población mexicana, será imposible lograr esos objetivos. Un estudio del World Internet Project, sobre hábitos y percepciones de los mexicanos relativos a Internet y diversas tecnologías asociadas, dado a conocer por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, indican que en nuestro país la mayor parte de los usuarios se sitúan entre 12 y 25 años de edad. Si bien el mencionado estudio señala que México está creciendo más aceleradamente que otros países en el uso de Internet, lo cierto es que al llegar a una penetración de 60 o 65 por ciento, lo más probable es que se presente un estancamiento como sucedió en otros países. Este tope no está lejos de lograrse pues, a pesar de que el servicio es caro, los costos han comenzado a bajar tanto en términos de conexión como adopción de dispositivos, sobre todo móviles.

Como podemos ver, el acceso universal a la banda ancha en México encuentra serias dificultades. Las empresas concesionarias, es poco probable que inviertan lo necesario para ofrecer el servicio en zonas rurales y urbanas que no les representen un negocio atractivo. Sin embargo, los diversos órdenes de la vida social, económica y política, cada vez se están digitalizando más, cada vez incorporan en su diseño y funcionamiento más componentes tecnológicos de punta, de tal manera que una importante porción de la población corre riesgo de que la marginación económica, política y social que históricamente han padecido, se profundice con la marginación digital que condenaría a casi la mitad de los mexicanos la exclusión más agobiante.

Por ello, es indispensable crear las condiciones legales, institucionales, sociales, culturales y económicas necesarias para garantizar que todos los mexicanos tengan acceso a la banda ancha. Que todos puedan acceder al uso del Internet y en general al uso y beneficio de las telecomunicaciones. En los tiempos que vive el mundo en materia de innovación tecnológica incesante, el acceso a la banda ancha constituye un verdadero derecho fundamental.

En el mundo de hoy, las personas requieren del acceso libre y seguro a los servicios de telecomunicaciones, como una manera de encontrar las herramientas necesarias para su pleno desarrollo económico, social, cultural y humano.

En términos del desarrollo económico del país, también es indispensable propiciar el acceso universal a la banda ancha, que es la parte del espectro radioeléctrico más apropiada para que corra Internet; ello permitirá incrementar la productividad y competitividad de los mexicanos, además de que se detonaría una dinámica de inversiones y crecimiento en el sector de las telecomunicaciones que, después del energético, es el más atractivo.

El Estado tiene la rectoría de las telecomunicaciones. El espectro radioeléctrico es un bien nacional que debe explotarse con racionalidad, pero orientado a obtener el mayor beneficio social. El acceso a la banda ancha no puede ser solamente privilegio de quienes más tienen, sino que debe ser un derecho fundamental de todo habitante del país. Es necesario reformar el marco jurídico para encontrar las fórmulas adecuadas, que contemplen modalidades diversas de cooperación entre el Estado, las empresas de telecomunicaciones y la sociedad, con el fin de garantizar el acceso universal a la banda ancha.

El primer paso, necesario para detonar la legislación y la reglamentación correspondiente, consiste en establecer en nuestra Carta Magna el derecho fundamental de los mexicanos al acceso universal a la banda ancha. El lugar propicio es el artículo 4o., donde ya están establecidos derechos fundamentales como la salud, el medio ambiente, el agua o la cultura, entre otros.

### **Argumentación**

Para construir un futuro incluyente, democrático, moderno y justo, es impostergable garantizar que todos los mexicanos, sin excepción, puedan acceder a la banda ancha, para disfrutar de los servicios y ventajas que ofrecen las telecomunicaciones. Por la red circula cada vez más información en los formatos de voz, imagen y datos. El reto que enfrentamos todos consiste en garantizar tanto el acceso universal como un eficiente manejo del espectro radioeléctrico, para que la población y economía nacionales se inscriban en una vertiente de desarrollo integral, sostenible y con rostro humano.

En la última década, en diversos foros multilaterales se ha discutido el tema de considerar el acceso a Internet como un derecho humano. Se ha venido consolidando un consenso en torno a la necesidad de garantizar el acceso universal, desde diversas perspectivas como la libertad de expresión, el acceso a la información, el ejercicio efectivo del derecho a la salud, la educación, la cultura.

En este contexto, en junio de 2011, el relator especial en la Promoción y Protección del Derecho a la libertad de Opinión y Expresión, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Frank La Rue, presentó su informe sobre las tendencias claves y los desafíos al derecho universal al uso de Internet. En este informe se sostiene que Internet es un instrumento insustituible en la realización de una serie de derechos humanos, en la lucha contra la desigualdad. Por esta razón, la ONU calificó el acceso libre a Internet como un derecho humano inalienable. La naturaleza de Internet no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP); emitieron en junio de 2011 una Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, de la cual, para efectos de la presente Iniciativa, cabe destacar lo siguiente:

- Deben fomentarse medidas educativas y de concienciación destinadas a promover la capacidad de todas las personas de efectuar un uso autónomo, independiente y responsable de Internet (“alfabetización digital”).
- Los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario

para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres.

- Los Estados tienen la obligación positiva de facilitar el acceso universal a Internet. Como mínimo, los Estados deberían:
- Establecer mecanismos regulatorios —que contemplen regímenes de precios, requisitos de servicio universal y acuerdos de licencia— para fomentar un acceso más amplio a Internet, incluso de los sectores pobres y las zonas rurales más alejadas.
- Brindar apoyo directo para facilitar el acceso, incluida la creación de centros comunitarios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y otros puntos de acceso público.
- Generar conciencia sobre el uso adecuado de Internet y los beneficios que puede reportar, especialmente entre sectores pobres, niños y ancianos, y en las poblaciones rurales aisladas.
- Adoptar medidas especiales que aseguren el acceso equitativo a Internet para personas con discapacidad y los sectores menos favorecidos.
- A fin de implementar las medidas anteriores, los Estados deberían adoptar planes de acción detallados de varios años de duración para ampliar el acceso a Internet, que incluyan objetivos claros y específicos, así como estándares de transparencia, presentación de informes públicos y sistemas de monitoreo.

De este modo, es evidente que a nivel internacional existe el consenso de que se debe garantizar el acceso universal a la banda ancha, que es el segmento del espectro radioeléctrico por donde el Internet se desplaza en las mejores condiciones técnicas. El Internet tiene el potencial de convertirse en generador de bienestar social, porque incide en sectores estratégicos como la seguridad social y la educación, por mencionar solamente dos. La revolución tecnológica, de la cual Internet es una de las herramientas de comunicación más acabada, ha modificado los factores tradicionales de la producción; ahora, y cada vez más en el futuro, perderán preponderancia las habilidades de trabajo y el capital físico en la determinación del poder económico de una nación. En los nuevos tiempos, las posibilidades de desarrollo económico, de elevar la productividad y la competitividad de un país, están altamente relacionadas con la habilidad de controlar y manipular información a través de las nuevas tecnologías.

Para ilustrar el potencial económico del acceso universal a la banda ancha, podemos referirnos a estudios que ha hecho públicos la OCDE. Este organismo ha señalado que en países como Alemania, Estados Unidos o Japón, alrededor de una tercera parte de su crecimiento económico se deriva del uso intensivo del Internet. En el caso de México, es impostergable que se invierta en el desarrollo de las nuevas tecnologías. Diversas estimaciones establecen que en unos cuatro o cinco años, el sector de Internet va a representar el 4.2 por ciento del PIB nacional.

Como ya establecimos, el acceso a la banda ancha debe ser universal, para evitar que se profundice la brecha digital y las desigualdades sociales y económicas que caracterizan a nuestro país. El proceso requiere de una importante cantidad de recursos para desarrollar la infraestructura y el equipamiento necesarios para que el acceso sea verdaderamente efectivo y universal; los requerimientos económicos se calculan en miles de millones de dólares.

Por ello, El Grupo Parlamentario de Nueva Alianza considera que este Congreso de la Unión tiene que tomar la decisión de garantizar desde la Constitución el derecho del acceso universal a la banda ancha.

El acceso universal a la banda ancha es un derecho fundamental, en la medida que tendrá como efecto duradero garantizar la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad, la participación política y social, el pluralismo y cualquier otro aspecto crucial que afecte al desarrollo integral de la persona. Los derechos fundamentales tienen que plasmarse en la Constitución, porque son los que concretan los valores sobre los cuales se edifica el orden y la convivencia nacional.

En este orden de ideas, consideramos que el derecho de acceso universal a la banda ancha tiene que plasmarse en el Artículo 4º de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos. En este Artículo están consagrados derechos fundamentales como la alimentación, la protección de la salud, el derecho al acceso al agua, el derecho a un medioambiente sano, el derecho a disfrutar de vivienda digna o el derecho al acceso a la cultura.

Por el potencial de desarrollo personal y social, antes señalado, que tiene el acceso universal a las tecnologías de la información a través de la banda ancha, se puede establecer con toda certeza que el Artículo 4º de nuestra Carta Magna debe incluir en su catálogo de derechos fundamentales el derecho al acceso universal a la banda ancha.

El Estado debe garantizar el acceso universal. El espectro radioeléctrico es un bien nacional, como se establece en el cuarto párrafo del artículo 27 de la Constitución; además, el Estado tiene la rectoría en el sector de las telecomunicaciones. Esta situación ofrece las herramientas legales y políticas para que la consagración del acceso universal a la banda ancha en el artículo 4o. constitucional, se traduzca en una política de Estado para hacerlo realidad desde la perspectiva del interés público y el bienestar social.

Se deben encontrar las fórmulas legales e institucionales para que todos los sectores de la población y todas las áreas geográficas tengan acceso a la banda ancha. El abanico de posibilidades para obtener los recursos necesarios es amplia, va desde el financiamiento directo por parte del Estado, hasta el esquema de asociaciones público-privadas. La industria de las telecomunicaciones, tendrá que asumir una posición constructiva, porque hasta ahora se ha desarrollado y ha crecido prácticamente sin límites; pero la nueva realidad le impone grandes responsabilidades, entre las que destaca la de incorporar una perspectiva social a sus proyectos y buscar conciliar sus objetivos de mercado con el interés de la nación.

Una vez aprobada la reforma constitucional propuesta en esta iniciativa, se deben realizar las reformas necesarias a la legislación secundaria, para hacer efectivo no solo el derecho de acceso universal a la banda ancha, sino para actualizar y potenciar el desarrollo del sector de las telecomunicaciones con una clara orientación de servicio social.

Necesitamos una ley que atienda el escenario cambiante que propicia la revolución tecnológica, y que, a la vez, asegure y refuerce la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico, de frente a los proyectos e intereses de los consorcios dominantes de la radio, la televisión y las telecomunicaciones. Que establezca las condiciones para garantizar una utilización social del espectro, de tal manera que México pueda construir su propia sociedad de la información y el conocimiento con una visión incluyente y democrática, que le permita insertarse en la sociedad del conocimiento global en condiciones competitivas.

## **Fundamento Legal**

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputada Federal del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o. numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la Iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que dar como sigue:

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

**Toda persona tiene derecho al acceso a la banda ancha, para disfrutar de los diversos servicios de telecomunicaciones, particularmente el servicio de transmisión de audio, video y datos, denominado Internet. El Estado promoverá las condiciones necesarias para que el acceso universal a la banda ancha sea efectivo y de calidad. La Ley determinará los procedimientos, las concurrencias y las características adecuadas para el pleno disfrute de este derecho, adoptando la perspectiva del beneficio social y la sana competencia en el sector.**

#### **Artículo Transitorio**

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 14 de febrero de 2013.

Diputada María Sanjuana Cerda Franco (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORETTA ORTIZ AHLF, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Loreta Ortiz Ahlf, diputada federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco contra México, marcó un antes y un después en materia de derechos humanos para nuestro país. El Poder Judicial de la Federación ha realizado importantes avances en el cumplimiento de las obligaciones a que fue condenado el Estado Mexicano. Sin embargo corresponde al Poder Legislativo atender específicamente los puntos resolutivos 10 y 11 de dicha sentencia que señalan:

10. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 337 a 342 de la presente sentencia.

11. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente sentencia.<sup>1</sup>

Sin embargo a más de 3 años el Congreso Mexicano no ha sido capaz de cumplir con responsabilidad la sentencia y continúa desacatando resoluciones internacionales plenamente vinculantes para nuestro país. Particularmente lo relacionado con el fuero militar resulta preocupante, en un país que ha militarizado las funciones policíacas. Siguen ocurriendo violaciones a derechos humanos a manos de miembros del ejército y el legislador federal no ha sido capaz de poner orden en el marco jurídico nacional para acotar de una vez y para siempre el fuero militar.

Los esfuerzos para suprimir el fuero militar tienen antiguos antecedentes en el Derecho Mexicano, particularmente desde el pensamiento liberal:

“He manifestado que el Constituyente mexicano ha mostrado escepticismo hacia el fuero militar, a pesar de que lo aprobó por las dos terceras partes del Congreso Constituyente de Querétaro (122 votos contra 61), porque algunos de los constituyentes más célebres como Francisco J. Múgica, Esteban Baca Calderón e Hilario Medina, dos militares y un abogado, cuestionaron el fuero militar y propusieron, bien restringirlo en tiempo de guerra exclusivamente o, de plano, eliminarlo y transferirlo al Poder Judicial.”<sup>2</sup>

Importantes constitucionalistas han planteado la necesidad de poner fin al fuero militar y que sus competencias pasen a formar parte del Poder Judicial de la Federación. Manuel González Oropeza propone concretamente:

“La solución ideal sería la absorción de los tribunales militares en el Poder Judicial Federal y la reducción a consejos de guerra en el caso de una guerra o una situación formalmente declarada de emergencia. Los delitos deben ser encausados por los tribunales ordinarios como todos los servidores públicos y demás habitantes del país están sometidos; todo ello para respetar el ideal de la igualdad ante la ley, base del liberalismo mexicano.”<sup>3</sup>

Otras académicas han criticado la regresiva iniciativa presentada por Felipe Calderón señalando claramente que algunas de sus propuestas resultan violatorias de la Constitución:

“Además, el militar que cometa alguno de los tres delitos (violación, desaparición forzada de personas y tortura) estará en una prisión militar y no civil. Se pretende también que la Policía Ministerial Militar tenga facultades para entrevistar a testigos útiles para descubrir la verdad; realizar todo tipo de detenciones, inspecciones personales y recoger objetos que tenga en su poder, situaciones que hoy las pueden hacer siempre y cuando los militares se encuentren acompañados por autoridades civiles y a solicitud de estos últimos. También se le pretende facultar a dicha Policía Ministerial para catear a civiles sólo con autorización de un juez militar y si no lo hubiere acudiría al de orden federal o común. De todo ello, se puede considerar que diversos artículos de la referida iniciativa son inconstitucionales, ya que el artículo 13 de la Constitución señala que “los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”.<sup>4</sup>

Por eso resulta necesaria una iniciativa realmente comprometida con los derechos humanos para reinterpretar el marco constitucional en materia de fuero militar. Sería un grave error y un atentado a los derechos humanos que el Congreso dictaminará favorablemente la iniciativa presidencial de Felipe Calderón que ha sido criticada por los teóricos del Derecho, como hemos visto, pero incluso también por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos que expresamente señaló en sentencias condenatorias contra el Estado Mexicano:

198. En resumen, es jurisprudencia constante de esta Corte que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de alegadas vulneraciones de derechos humanos, sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria. Esta conclusión aplica no solo para casos de tortura, desaparición forzada y violación sexual, sino a todas las violaciones de derechos humanos.<sup>5</sup>

Queda evidenciado que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que en caso de aprobarse la iniciativa de Felipe Calderón, únicamente transfiere al fuero civil los casos de tortura, desaparición forzada y violación sexual, con lo cual el Estado Mexicano continuaría violando la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el artículo 57, fracción II, inciso A, del Código de Justicia Militar resulta anticonstitucional. Ninguna propuesta en la materia puede ignorar esta decisión, pero sí puede ampliar la protección a los derechos humanos. Si bien el propósito de la SCJN y de la CIDH es juzgar en el fuero civil a los soldados que cometan actos ilícitos contra civiles, esto puede lograrse también, a través de la desaparición del fuero militar.

Esta institución en México ha tenido una larga tradición de violación a derechos humanos, no sólo en contra de civiles que se ven sujetos indebidamente a un proceso en tribunales militares, sino que el fuero militar ha demostrado reiteradamente que carece de imparcialidad y profesionalismo al violar incluso el derecho a un debido proceso en perjuicio de los propios militares. El caso del General Gallardo es probablemente el más paradigmático al respecto. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tuvo que intervenir en 1996 precisamente debido a la indebida manipulación de que es objeto la llamada “justicia” militar y señaló:

#### VIII. Conclusiones

115. Que a través de la detención y sometimiento del General José Francisco Gallardo a 16 investigaciones y 8 causas penales de manera continuada y sin propósito razonable lógico y justificable, el Estado mexicano ha dejado de cumplir con su obligación de respetar y garantizar los derechos a la integridad personal, garantías judiciales, honra y dignidad, y protección judicial del mencionado General Brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez, de conformidad con los artículos 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, por los reiterados hechos ocurridos en México desde 1988.

116. Que en virtud de los hechos denunciados el Estado mexicano no ha cumplido con las obligaciones de respeto de los derechos humanos y garantías impuestas por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

#### IX. Recomendaciones

Por todo lo expuesto,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Acuerda:

117. Se libere inmediatamente al General Brigadier José Francisco Gallardo,

118. Se tomen todas las medidas necesarias para que cese la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del General Brigadier José Francisco Gallardo.

119. Se investigue y sancione a los responsables de la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del General Brigadier José Francisco Gallardo.

120. Adopte las medidas necesarias para que se decidan lo antes posible las causas pendientes.

121. Se le pague una justa indemnización al General José Francisco Gallardo como reparación por las violaciones de las cuales ha sido víctima.<sup>6</sup>

Como se observa, los organismos internacionales protectores de Derechos Humanos han tenido que intervenir una y otra vez porque el Estado Mexicano continúa violando las libertades más básicas de los ciudadanos debido a la obstinación de conservar el fuero militar.

Así las cosas, resulta indispensable poner fin a las sistemáticas violaciones a Derechos Humanos que derivan de la existencia de un fuero que rompe con la igualdad que debe prevalecer entre todos los mexicanos.

La iniciativa no ignora que en ciertas situaciones, debe salvaguardarse la disciplina castrense. Pero dichas situaciones deben limitarse a los casos en los que la propia Constitución permite la actuación del ejército fuera de los cuarteles militares. Por lo tanto, no parece razonable -ni proporcional- mantener la disciplina militar a través de sanciones penales en tiempos de paz.

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 71, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 13**

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Queda abolido el fuero militar. Únicamente durante periodos de guerra declarada por el Presidente de la República con la autorización del Congreso de la Unión, podrán funcionar tribunales integrados por militares para juzgar delitos y faltas directamente relacionados con la disciplina militar de conformidad con el código de justicia militar. Dichos tribunales en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, sin importar que se trate del sujeto activo o pasivo del delito. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Queda derogado el Código de Justicia Militar. El nuevo Código de Justicia Militar que tendrá aplicabilidad únicamente en periodos de guerra, deberá emitirse dentro del año siguiente a la entrada en vigor de este decreto.

**Tercero.** En tanto que, de conformidad con el transitorio anterior, se expide el nuevo Código de Justicia Militar, queda vigente el catálogo de delitos previstos en el Código de Justicia Militar y serán los jueces penales federales los encargados de conocer y resolver sobre la comisión de dichos delitos.

#### **Notas**

1 Caso Radilla Pacheco vs . Estados Unidos Mexicanos; sentencia de 23 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

2 Manuel González Oropeza, “El fuero Militar en México: la injusticia en las fuerzas armadas” en “Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de Derecho Público y Política”, David Cienfuegos Salgado, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006, México D.F. p. 190

3 *Ibid.* P. 195.

4 Susana Thalía Pedroza de la Llave, “La reinterpretación constitucional del fuero de guerra o militar en el marco del Estado democrático” Cuestiones Constitucionales, número 25, julio diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año 2011.

5 Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México. Párrafo 198.

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe número 43/96, caso 11.430 México, 15 de octubre de 1996

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro; a los catorce días del mes de febrero del año dos mil trece.

Diputada Loretta Ortiz Ahlf (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ISIDRO MORENO ÁRCEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo 122, disposición c, Base Tercera, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de los siguientes

### **Antecedentes**

Al surgimiento de nuestro país como nación independiente y debido a la aceptación de un Estado federal como asiento y residencia de los poderes de la federación; en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 emanada del Congreso Constituyente del 4 de octubre del mismo año, en sus artículos 50, fracción XXVIII y XXIX se manifiesta lo siguiente:

Las facultades exclusivas del Congreso General son “XVIII. elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado. XXIX. variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”.

Este artículo da el nacimiento legal del Distrito Federal y posteriormente, con los decretos de noviembre de 1824, describen ampliamente que los poderes supremos de la Federación deberían de radicar en la ciudad de México y que el Distrito Federal estaría comprendido por un radio de dos leguas.

La Constitución de 1824 dentro de la que se estatuye la creación del Distrito Federal, es un documento fehaciente en el que se basó la estructura de México y del gobierno del Distrito Federal, y aún cuando no existe una referencia directa a la Constitución para el régimen municipal en general, sí existe para el Distrito Federal, que se complementa claramente con el decreto del 18 de noviembre de 1824 y con toda una serie de disposiciones que fueron expedidas con posterioridad, así como también aquellas cuya efectividad le permitieron subsistir, con este decreto se comprueba que la forma de gobierno era similar a la de los estados.

En mayo de 1853, mediante un decreto del gobierno sobre la organización del ayuntamiento de México, que manifestaba que el ayuntamiento estaría compuesto por un presidente, doce regidores y un síndico. Así, nuevamente se da vigencia al sistema jurídico de ayuntamientos en el Distrito Federal. Además, en la Ordenanza del Distrito Federal se establecían las facultades del ayuntamiento especificando las funciones de sus regidores y síndicos. Con las bases para la administración de la república de 1853 se regresó al sistema centralista, en donde paradójicamente se conserva al Distrito Federal hasta 1854, cuando por decreto de Santa Anna se amplían los límites del territorio que comprendía al Distrito de México.

El 16 de febrero de 1854, mediante decreto del gobierno, se declara la comprensión del Distrito de México: “Artículo 1. El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que se expresan en este decreto, y cuantas aldeas, fincas, ranchos, terrenos y demás puntos estén comprendidos en los límites,

demarcaciones y pertenencias de las poblaciones mencionadas. Por el norte, aproximadamente hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec inclusive: por el N.O. Tlalnepantla: Por el poniente Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe: por el S.O. desde el límite oriental de Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán: Por el oriente el Peñón Viejo, y entre esta rumbo, al N.E. y el N. hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco”.

El Distrito Federal quedó dividido en ocho prefecturas centrales, que correspondían a los ocho cuarteles mayores que conformaban las municipalidades de México, y en Marzo del mismo año se fijaron los límites de las prefecturas exteriores del Distrito de México. Esto se mantuvo hasta que fue expedido el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, por decreto presidencial en los tiempos de Ignacio Comonfort, en mayo de 1856.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 vuelve a presentarse la discusión apasionada referente a la residencia y asiento de los poderes de la federación, ya que en su artículo 43 manifiesta y enumera lo referente a las partes integrantes de la federación y en el cual hace alusión al estado del Valle de México, que comprenderá el territorio que en la actualidad tiene el Distrito Federal, pero su erección se realizará sólo cuando los poderes federales cambien su residencia y sean trasladados a otro lugar. Esto queda claramente manifestado en el artículo 46 de la Constitución de 1857, que dice: “Artículo 46. El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal”.

La Constitución de 1857 organizó nuestro país como una república representativa, democrática y federal; en dicho texto constitucional se reservaron al Congreso de la Unión las facultades para organizar el gobierno del Distrito Federal. Se determinó la facultad para los ciudadanos para elegir a sus autoridades municipales y judiciales, conforme se manifiesta en el Art. 72 Fracc. VI; “Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Este artículo da fundamento y facultad al Congreso para poder organizar las bases que puedan dar a los ciudadanos del Distrito Federal la forma de elegir libremente a sus autoridades políticas, además de que puedan elegir también, por voto directo, a sus representantes al Congreso.

En 1861, con el triunfo de la república federal, el presidente Benito Juárez reinstala nuevamente al Distrito Federal, atribuyéndose a la secretaria de Estado y del despacho de gobernación las facultades de gobierno del Distrito Federal, tanto en los ámbitos político como administrativo, en los años sucesivos se crearon disposiciones para el Distrito Federal, con el objetivo de fortalecer su vida política, jurídica y social misma que no afecta la residencia de los poderes federales.

El 5 de marzo de 1861 se señaló la división municipal para el Distrito Federal, consistiendo ésta en la municipalidad de México y 4 partidos, en cada partido había un efecto que era presidente nato de su respectivo ayuntamiento y jefe de la policía.

El 4 de mayo de 1861 se expidió un decreto sobre elecciones, que ordenaban que el ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por 20 regidores y dos procuradores de la ciudad, las demás poblaciones del Distrito cuyo censo fuera no menor de 4 mil habitantes debían contar también con sus respectivos ayuntamientos, integrados por 7 regidores y un procurador.

Quedó entonces organizado de esta forma el Distrito Federal, pero al paso del tiempo y de acuerdo con la situación convulsa que México experimentaba, el movimiento revolucionario de 1910, se tuvo

la necesidad de replantear nuevamente la cuestión de la organización política del Distrito Federal, por lo cual se propuso convocar nuevamente a un Congreso Extraordinario para organizar la nación.

Cabe destacar que a partir del México independiente, la ciudad seguiría siendo el centro de la vida nacional, por ello, los Congresos Constituyentes de 1917 al triunfo de la Revolución Mexicana, el país encontraba y tomaba distintos cauces y esencialmente el Distrito Federal por la situación que enfrentaba en esos momentos debido a los ajustes de la estructura, al igual que su organización política, económica, cultural y social, a lo que la transformación de manera parcial con el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, el cual retomó la figura jurídica de la capital y en lo particular del Distrito Federal. El argumento de sustento se mantuvo relacionado con el México independiente, ya que siempre ha sido el centro de la vida nacional. Por ello, los congresos subsiguientes se preocuparon por dar una configuración jurídica, basándose siempre en el argumento del federalismo.

Con Venustiano Carranza, general revolucionario, en el proyecto que presentó ante el Congreso Constituyente de 1917 en la ciudad de Querétaro, propuso el retorno de la figura político-jurídico del sistema Municipal para el Distrito Federal. Este proyecto se legisló y quedó de la siguiente manera:

Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, territorio de Baja California y territorio de Quintana Roo.

Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirán en el estado del Valle de México, con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General.

Artículo 45. Los estados territorios de la federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Artículo 73. El congreso tiene facultad: V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios.

Debiendo someterse a las bases siguientes; 1ª. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes 2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

Los artículos mencionados son los que el Constituyente creó, modificando y basándose en algunos casos en el anteproyecto de Venustiano Carranza. En el artículo 43 podemos observar que se establecieron las partes integrantes de la federación, 28 estados, 2 territorios y 1 Distrito Federal.

En el artículo 44 se observa la disposición para ampliar el territorio del Distrito Federal y con relación al artículo 75, se contempla la creación de 13 municipalidades por elección popular. Además, se conservó a facultad del Congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación. Dicho anteproyecto no previó que la traslación mencionada originaba la creación del estado del Valle de México como estableció la Constitución de 1857. Esta omisión fue salvada por el Constituyente de 1917, al contemplar la creación del Valle de México en el supuesto de que se trasladaran los poderes de la Federación a otro lugar distinto del de su residencia.

Debemos mencionar que la Constitución de 1917 en el artículo 44 se rescata el texto de la Constitución de 1857 referente al asentamiento de los Poderes de la Federación dentro del Distrito Federal y establece los lineamientos para la creación del Estado del Valle de México en el territorio correspondiente al Distrito Federal.

Podemos reflexionar y darnos cuenta de que durante la historia constitucional de México siempre se ha mantenido en la ley suprema un lugar específico y preciso para la residencia de los poderes federales y con ello fortaleciendo cada vez más al federalismo mexicano, además de la existencia de un Distrito Federal como la residencia de los poderes claro que éste dividido territorialmente por sus demarcaciones territoriales con su respectivo régimen jurídico como lo ha sido municipal o delegacional. Todo esto trajo consigo circunstancias en relación a su naturaleza política singular del territorio del Distrito y de los derechos políticos locales de los ciudadanos de la Ciudad de México, Distrito Federal y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En la realidad global en que estamos inmersos los sistemas de gobiernos locales a nivel mundial, se transforman por la dinámica social constante; por lo cual tratamos de hablar concretamente del sistema mexicano haciendo referencia a la experiencia del continente europeo y de los municipios españoles.

En reflexión sobre los retos a los que hoy se enfrentan la ciudad de México, se tiene el de construir un espacio y un gobierno eficaz para el Distrito Federal que atienda a los importantes problemas que hoy aquejan a las demarcaciones territoriales y crear un órgano político-administrativo eficiente con participación de la comunidad.

En la actualidad, la sociedad mexicana plantea como exigencia fundamental el perfeccionamiento de nuestra vida democrática y ateniéndonos a este principio, la participación de los ciudadanos en todos los campos de la actividad pública es trascendente para el desarrollo del país, del Distrito Federal y sus delegaciones.

Nuestra visión y sensibilidad contribuyen además a darle un sello más humano al crecimiento y definen el sentido de muchas decisiones en nuestra patria. Por eso es cada vez más importante que intervengamos en forma decisiva y razonada en la actividad política que influye en el bienestar familiar, comunitario del Distrito Federal y sus delegaciones.

Por ello, el compromiso político es luchar por las causas de la ciudad y la razón de su gente, así como trabajar para construir una sociedad más equitativa donde impere la seguridad y la justicia, donde la existencia de empleos bien remunerados permitan tener acceso a servicios básicos de educación, salud, vivienda y recreación para todos los capitalinos.

Así, como legisladores debemos generar soluciones duraderas a los múltiples problemas que enfrentamos, fundados en los valores más arraigados de la tradición cultural que hemos recibido y que queremos entregar a las futuras generaciones: un mundo justo con oportunidades de desarrollo para todos.

Estamos ante el surgimiento de una nueva fuerza social transformadora que libera nuevas energías sociales, la participación organizada de la sociedad en la atención de los problemas sociales animados por un espíritu de responsabilidad social, los ciudadanos, de manera autónoma, se organizan y se solidarizan con las necesidades de los otros e impulsan acciones y proyectos orientados a superar carencias sociales de diversos tipos y asegurar la existencia de los bienes y servicios socialmente necesarios.

La colaboración activa, voluntaria y propositiva de los ciudadanos, realizada con eficiencia y responsabilidad y orientada al desarrollo humano integral, es un fenómeno de nuestro tiempo a nivel mundial. Por ello, dichas organizaciones de ciudadanos generadas a través de diferentes formas institucionales, coadyuvan a crear oportunidades de desarrollo y crecimiento para grupos y personas, especialmente los menos favorecidos, colaboran con la tarea de los gobiernos y constituyen el signo más esperanzador de que es posible un desarrollo social, integral y armonioso, para el futuro del país.

Esta nueva forma organizada de participación de la ciudadanía, obliga a repensar los viejos esquemas de participación social y por lo mismo adecuar el marco legal actual, con el propósito de contar con un medio idóneo que promueva y estimule a la participación ciudadana y la reconozca como uno de los ejes del desarrollo social sostenible en el Distrito Federal.

El marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de los propósitos de la sociedad civil organizada e independientemente, consideramos que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio, que reconozca, favorezca y aliente la apertura de nuevos canales de participación ciudadana en el Distrito Federal y crear condiciones adecuadas que permitan el desarrollo de nuevos canales de participación, esta iniciativa propone dar cabida a los ciudadanos capitalinos para participar en las decisiones respecto a sus demarcaciones territoriales con el objetivo de construir el desarrollo democrático más amplio y sólido con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación de los ciudadanos de la capital, con el propósito de avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo nuevos canales de participación.

Esta propuesta de iniciativa busca contribuir al establecimiento de este nuevo marco regulatorio, misma que tiene como inspiración los grandes principios que sustentan nuestra convivencia y que expresan en la Carta Magna.

La Constitución propone la búsqueda de un proyecto de desarrollo nacional, estrechamente ligado a las aspiraciones de una vida digna para todos los mexicanos; considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, si no como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; establece también, que el desarrollo implica la concurrencia con responsabilidad social de los sectores público, privado y social.

Estamos seguros de que compartimos el deseo y la voluntad de recuperar lo mejor de nuestra gran sociedad y edificar una ciudad en la que exista un medio ambiente sano, con un bienestar creciente para los habitantes del Distrito Federal.

Durante las reformas políticas realizadas en la última década, México ha sufrido cambios decisivos tanto a nivel legal como institucional, que en su conjunto pueden y deben verse como un perfeccionamiento a la democracia.

La democracia debe representar la unión de todos los mexicanos, pero además el detonador para que a través de una distribución cuidadosa, pueda obtener una mayor capacidad para lograr un desempeño más eficiente, que constituya una fuerza real en la nación.

A esto deben hacerse reformas adicionales a ciertas disposiciones de carácter legal, para que así como se ha reforzado el gobierno del Distrito Federal, suceda lo mismo con el gobierno de las demarcaciones territoriales.

Lo importante es que los niveles de gobierno y sus respectivos órganos asuman el compromiso de renovar las instituciones; en vías de descentralizar, desconectar, reducir y repartir mejor las facultades y recursos. Esto debe continuarse, ya que en la presente época pudiéramos decir que comenzó en ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en materias vinculadas a servicios públicos, sociales, económicos y culturales. Por otra parte, se le dotó también de atribuciones en cuanto a equipamientos y acciones de desarrollo urbano de interés directo de los habitantes, respecto de las cuales se estableció el derecho de iniciativa popular, facultando por último a la Asamblea Legislativa para convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de su competencia.

La reforma de 1993 previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó a atribución de facultades legislativas a la asamblea, el establecimiento de consejos de ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo local con la participación de la propia asamblea.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal se define en el artículo 44 constitucional, que subraya que la Ciudad de México es a un tiempo Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En la reforma de 1996 el artículo 122 ratifica esta importante decisión política constitucional, respecto de la naturaleza jurídica que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares.

Para enunciar y deslindar competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la reforma de 1996 destaca que esencialmente las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los Poderes de la Unión, en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el jefe del gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Para que los poderes federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la reforma asigna las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo federal.

Desde el surgimiento de las delegaciones políticas en el Distrito Federal es un tema primordial la relación del régimen que mantiene el país, el de una república federal, democrática y representativa. Así, en los momentos en que se trata de analizar el desarrollo político-social de la entidad federativa como lo manifiesta el artículo 2 del Estatuto de Gobierno, del que son parte las demarcaciones territoriales, se observan las profundas transformaciones por las cuales han pasado.

De aquellas modestas demarcaciones territoriales, al comenzar nuestra vida como Departamento del Distrito Federal, se convirtió esta ciudad en una de las urbes más pobladas del planeta, que hoy exige una revisión a profundidad de la estructura orgánica de sus demarcaciones territoriales, de la vida democrática de éstas, así como de su formación para su mejor funcionamiento.

Debemos dejar claro que la evolución jurídica de las Demarcaciones territoriales en la última reforma constitucional de 1996; precisa en el artículo 122, disposición C en la base tercera en la fracción II, que los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley en la materia.

Sin embargo, así se encuentra plasmado en la Constitución desde 1996 que entró en vigor, según el artículo décimo transitorio de la reforma de 1996, hasta el año dos mil, en tanto se eligieron en forma

indirecta, como lo regulaba el Estatuto de Gobierno antes de la reforma del 14 de octubre de 1999 de este ordenamiento.

En la actualidad, el desarrollo de las demarcaciones territoriales exige el perfeccionamiento tanto de su vida democrática, valor supremo de la política, como de la formación de la estructura política administrativa, esto es, dirigir el proceso a una mayor participación democrática, como respuesta a una sociedad más consciente, plural, participativa y también informada.

La necesidad de crear proyectos y objetivos reales, que conlleven a dar nacimiento a una administración congruente con la realidad que se presenta a principios del siglo XXI, dado que el reto de los ciudadanos es el lograr el fortalecimiento de los canales de participación, con una visión de futuro viable, realista y una justa respuesta a la demanda social.

Las administraciones de las demarcaciones territoriales deben estar inmersas en procesos de cambio, hacia mejores niveles en la calidad de los servicios, con base en la fortaleza de las demarcaciones territoriales; y hacer de la administración pública un sistema profesional, eficiente, capaz y digno por una firme vocación de servicio.

Las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y esencialmente las cabeceras demarcaciones, se han transformado en metrópolis complejas y transcurren en un crecimiento acelerado, por lo cual surgen retos para consolidar y elevar la calidad de vida de éstas.

Por esa razón, la iniciativa de reforma constitucional respecto al artículo 122, en su disposición C, Base Tercera, fracción II, plantea fundamentalmente la creación de un consejo delegacional, a fin de crear un cuerpo colegiado que pueda deliberar, analizar, resolver, evaluar, controlar y vigilar los actos de administración y del gobierno del Distrito Federal, además de ser los encargados de vigilar la correcta prestación de los servicios públicos, así como el adecuado funcionamiento de los diversos ramos de la administración pública delegacional de la Ciudad de México.

La propuesta de reforma constitucional tiene como parte medular una reforma política aplicada a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que si ya se encuentra plasmado que sea por votación universal, libre y secreta, se debe lograr que sean administradas por un consejo delegacional, con el propósito, en primer término que se deje claro que el nombre que llevará la figura jurídica que representa a las demarcaciones territoriales, en su órgano político administrativo, jurídica y democráticamente sea consejo delegacional. Se propone además el permitir la participación social en la planeación del desarrollo de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, como principal política del gobierno; de lograr la creación y existencia de un sistema de estas demarcaciones cuyo máximo órgano sea el consejo antes mencionado.

Este sistema estaría conformado por los diversos sectores de la población; Jóvenes, obreros, empresarios, intelectuales, mujeres, hombres y mujeres de la tercera edad, así como organizaciones y agrupaciones; todos con presencia en el consejo delegacional, que contribuiría en forma importante, por medio de sus observaciones y sus propuestas para la evaluación y aprobación de los proyectos y actividades a realizar en las demarcaciones territoriales.

De esa manera, con la creación del consejo delegacional se ayudaría a que de las diversas opiniones se consensaran en una decisión más congruente y real; que permita la estabilidad de la sociedad local, evitando con ello el que las decisiones de los programas sociales o actos de gobierno en algún momento no sean tomadas de forma unilateral, es decir, sin la participación de los sectores sociales.

Por ello insistimos en que se deben generar dispositivos para la participación social que funjan efectivamente como contrapesos y colaboradores a la gestión gubernamental, para potenciar las decisiones fundamentales para el bienestar y el desarrollo de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y con el consejo delegacional ayudaríamos a equilibrar las demarcaciones para que en un momento dado, surjan las mejores decisiones de un consejo plural y deliberativo, que se ajuste siempre a las leyes que le regulen y las que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el consejo que se propone se permitiría abrir canales de participación más cercanos a la ciudadanía, y que sea el dialogo el que impere en todo momento en el consejo de representación ciudadana, pues solamente de esta forma tenemos el entendiendo de poder llegar a lograr consensos que beneficien únicamente a la ciudadanía.

Este órgano tendrá además una tarea esencial; de ayudar a mantener la estabilidad del país y poder lograr, de ser posible, una nueva cultura política social, a través del diálogo y el razonamiento, logrando con ello decisiones claras, concretas y consensadas, siempre hacia el beneficio social del Distrito Federal.

Por todo esto, nuestra propuesta está sustentada en lo que la ciudadanía del Distrito Federal y las demarcaciones territoriales exigen hoy, debido a los hechos y actos que vienen prevaleciendo en la realidad social de las comunidades, el exigir la creación de canales de participación que lleven al nacimiento de órganos plurales y representativos de la sociedad, que se viven actualmente en cada demarcación territorial.

Así planteamos que debe darse, por consecuencia, una nueva cultura de servicio al público, y que se dé como compromiso el trabajo diario hacia la modernización administrativa local, cuyo resultado sea el avance nacional; también el eje fundamental del fortalecimiento, la reorganización y nueva estructura para formalizar al consejo delegacional con la dimensión y proyecto de la democracia que se manifiesta en el país.

Lo importante de lograr esta reforma constitucional es permitir la creación de canales de participación de los ciudadanos que pertenezcan a las demarcaciones territoriales, que conocen sus problemas, que los valoren y a través de programas de gobierno los resuelvan ellos mismos y con ello lograremos una corresponsabilidad del gobierno con la sociedad.

Por lo expuesto, el suscrito, Isidro Moreno Árcega, como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de esta soberanía para estudio y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma al artículo 122, disposición C, Base Tercera, de la fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene como principal finalidad promover una reforma política territorial para el Distrito Federal creando la figura de consejo delegacional en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

### **Proyecto de Decreto**

Se reforma el artículo 122, inciso C, base tercera, fracción II, constitucional, para quedar de la siguiente manera:

#### **Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. a C. ...

#### **Bases Primera. a Tercera.**

**I. ...**

**II. Se establece que el régimen interno de los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal se caracteriza por ser democrático, representativo y popular.**

**Cada demarcación territorial se administrará por un consejo delegacional, el cual será elegido de forma libre y directa, aplicándose los principios de mayoría relativa y de representación proporcional con dominante mayoritaria, los jefes delegacionales y consejeros, por ningún motivo podrán ser reelectos para el periodo inmediato, según lo determine la ley.**

**La ley respectiva fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los consejeros delegacionales correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el jefe del gobierno del Distrito Federal.**

#### **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 19 de febrero de 2013.

Diputado José Isidro Moreno Árcega (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROXANA LUNA PORQUILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Roxana Luna Porquillo, integrante de esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, en nombre propio y de los diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 65 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción II del Apartado B, del artículo 2o., el primer párrafo y la fracción V del artículo 3o., el párrafo octavo del artículo 4o., la fracción I del artículo 31, la fracción XXV del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de los niños y niñas, de pueblos indios y de educación inicial.

### Exposición de Motivos

El artículo 3o. constitucional señala que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”, que “El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior”. Establece que la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; y que esta y la media superior serán obligatorias. Además señala que promoverá la educación inicial y la educación superior.

Cuando hace mención de la educación inicial, aunque no la define, pero tiene su referente en el artículo 40 de la Ley General de Educación, que establece que “la educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos”. Por tanto, la educación inicial comprenderá desde el nacimiento del niño y niña hasta los 4 años;

Por su parte, la Ley General de Educación en el artículo 9 “incluye a la educación inicial como una promoción y atención. En el artículo 12, fracción VIII, establece que es la federación la que debe “fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares”; el artículo 13 señala que: “corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: I. Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros”; en el artículo 16 las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de éste y a las entidades que, en su caso, establezca. En el artículo 39 dice, en el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el artículo 42; así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

Los elementos que contempla la Ley General de Educación en relación con la educación inicial, como puede observarse, carecen de criterios de carácter psicológico, pedagógico, social, cultural y económico, y no cuentan con elementos regulatorios que orienten sobre este nivel de enseñanza.

La razón de tal circunstancia, es obvia, el Estado no ha tomado en cuenta la educación inicial como una de sus preocupaciones, y lo ha dejado en manos de las madres. El Estado ha estado en manos básicamente de hombres que no se preocupan de la lactancia y de los cuidados de los bebés, y suponen que esto es un asunto solo de las mujeres, y no de los hombres del Estado.

Entonces, al parecer iniciamos un debate en la Cámara de Diputados sobre un nivel de educación que consideramos es fundamental en la vida del país y de la niñez mexicana. Si este es el caso, entonces pondremos a discusión los temas que consideramos fundamentales, aunque esto sea motivo de una gran discusión, que nos lleve al cuestionamiento de posturas fundamentalistas en México.

Según la SEP, “la educación inicial es el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico, en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que le permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social”.

La educación inicial es un derecho de las niñas y los niños; una oportunidad de las madres y los padres de familia para mejorar y enriquecer sus prácticas de crianza, y un compromiso del personal docente y de apoyo para cumplir con los propósitos planteados. Sin embargo, hasta ahora esta no ha sido una preocupación de la cual el estado debe ocuparse.

Actualmente la educación inicial es una realidad mundial, indispensable para garantizar el óptimo desarrollo de los niños y las niñas. La importancia que tienen los primeros años de vida en la formación del individuo, requiere que los agentes educativos que trabajan en favor de la niñez, cuenten con conocimientos, habilidades y actitudes adecuados para elevar la calidad del servicio que se ofrece.

Hasta ahora, la educación inicial es vista como un problema para las madres trabajadoras y de estas solo las registradas en el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS) a las cuales se les puede otorgar el servicio de guardería o estancia infantil para sus hijos e hijas, cuando estas estén laborando. Este concepto supone que las madres que no trabajan, deben cuidar a sus hijas e hijos, y que esto debe hacerse en el hogar, además de las otras labores domésticas que esto conlleva. Según este criterio, las labores domésticas no se consideran como parte de un trabajo.

### **La pobreza y grupos vulnerables <sup>1</sup>**

El combate a la pobreza debe comenzar desde el principio: con los recién nacidos y sus madres. En el hogar, completada con un componente de nutrición y de estimulación cognitiva. Todo programa que pretenda componer lo que no se hizo desde esa edad, son solo paliativos que terminan en medidas mediáticas sin un resultado efectivo.

El proceso de acumulación de capital humano no comienza el día que los niños entran a primer grado. Los niños menores de seis años en los países en desarrollo sufren privaciones (malnutrición, deficiencias de yodo y hierro, y estimulación cognitiva inadecuada), asociadas con la pobreza que repercuten en el largo plazo sobre su salud, educación y bienestar<sup>2</sup>. Para cuando llegan a la escuela primaria, ya es muy tarde para actuar. Porque en los primeros años de vida, el cerebro se desarrolla

rápidamente a través de una cadena de eventos biológicos complementarios. La falta de nutrientes y una pobre estimulación cognitiva pueden afectar el desarrollo del cerebro en el largo plazo, por ello, debemos prestar atención al desarrollo de los niños durante el período de 0 a 6 años. Las inversiones en la primera infancia y la niñez son más costo-efectivas que las transferencias de ingreso en la adultez.

Así como hemos aprobado la pensión para los adultos mayores, debemos plantear una pensión para los recién nacidos, que obliguen a la madre al cumplimiento de visitas al médico para los niños, vacunación, etcétera. La leche y las despensas deben ser para los recién nacidos y los niños menores de seis años. Son complementos alimenticios que deben distribuirse para todos los niños y las niñas en escuelas completas que proporcionen alimentación, deporte, actividades artísticas y estimulación cognitiva que tienen como epicentro el hogar, para mejorar la interacción entre el niño y la madre mediante el juego, la locomoción, coordinación entre ojos y mano, audición y expresión oral, y de rendimiento cognitivo –por ejemplo, reconocimiento de figuras, con lo cual crecerá su coeficiente intelectual, capacidad de razonamiento o vocabulario.

El fatídico círculo vicioso, que condena a las generaciones de renuevo a nacer pobres, a sufrir los embates que erosiona sus capacidades y conocimientos, que se reflejan ante todo en un menguado desarrollo físico y mental, hecho que los condena a no poder adquirir las capacidades y aptitudes básicas que les permitan superar la pobreza durante su edad adulta y por lo tanto, no tendrán otra cosa para heredar a sus hijos, que no sea la misma condición de pobreza extrema en la que han vivido, por generaciones.

Así pues, la población infantil de nuestro país es vulnerable, básicamente por las condiciones sociales, culturales y económicas de su entorno familiar y social, lleno de carencias para iniciar su preparación para la vida. Y al único capital al que pueden aspirar es al que se compone de todo tipo de miserias maltrato, violencia y discriminación, por lo que su vida, sin duda, transcurrirá en un ambiente de constante riesgo.

La pobreza más que un estado personal es una situación cultural e histórica que se ha agudizado con la marginación, la discriminación y la exclusión.

Como decíamos, en México existen 10.5 millones de niños menores de cinco años. Estamos hablando de cerca del 10 por ciento de la población nacional.

Las comunidades con menos de 2 mil 500 habitantes, concentran a un cuarto de la población total del país, y en proporción, la población infantil tiene un peso mayor de la que se registra en el ámbito urbano.<sup>3</sup>

El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009, indica que 5.3 por ciento de los mexicanos viven en estado de pobreza; coloca a nuestro país en el lugar 23 entre 135 países en vías de desarrollo, y menciona que el 17.6 por ciento de los mexicanos subsisten con un ingreso de menos de 1.25 dólares al día. Sin embargo, en 2005 el mayor de los rezagos corresponde al ingreso de las personas; 45.3 por ciento de la población económicamente activa (PEA), no supera los dos salarios mínimos. Las situaciones más difíciles se encuentran en siete estados de la república: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Yucatán, Tlaxcala, Hidalgo y Puebla, donde esta proporción rebasa 60 por ciento, mientras que otras ocho entidades: Veracruz, San Luis Potosí, Michoacán, Campeche, Zacatecas, Tabasco, Nayarit y Durango tienen rezagos entre 50 y 60 por ciento (Figura 2).

Cuadro 1. Niveles de pobreza, México, 1992-2008

Año	Nacional			Urbano			Rural		
	Alimentaria	Capacidad	Patrimonio	Alimentaria	Capacidad	Patrimonio	Alimentaria	Capacidad	Patrimonio
1992	21.4	29.7	53.1	13	20.1	44.3	34	44.1	66.5
1994	21.2	30	52.4	10.7	18.3	41.2	37	47.5	69.3
1996	37.4	46.9	69	27	36.8	61.5	53.5	62.6	80.7
1998	33.3	41.7	63.7	21.4	30.6	55.9	51.7	59	75.9
2000	24.1	31.8	53.6	12.5	20.2	43.7	42.4	49.9	69.2
2002	20	26.9	50	11.3	17.2	41.1	34	42.6	64.3
2004	17.4	24.7	47.2	11	17.8	41.1	28	36.2	57.4
2005	18.2	24.7	47	9.9	15.8	38.3	32.3	39.8	61.3
2006	13.8	20.7	42.6	7.5	13.6	35.6	24.5	32.7	54.7
2008	18.2	25.1	47.4	10.6	17.2	39.8	31.8	39.1	50.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos de los Hogares, elaborada por INEGI, 1992 a 2008.

El índice de desarrollo humano (IDH) se compone de cuatro variables: esperanza de vida; tasa de alfabetización; tasa de matriculación escolar; y PIB per cápita. El IDH del 27 por ciento de los –aproximadamente– 2 mil 500 municipios en México, es similar al de países pobres de África, mientras que tres por ciento de otros municipios, tienen niveles equivalentes a países de Europa.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se estima que en 2010, 21.4 millones de niños menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza multidimensional, lo que equivale al 53.8 por ciento de este grupo poblacional. La pobreza multidimensional está definida como la situación de una persona cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

De los niños en pobreza multidimensional, 23.8 por ciento se encontraban en pobreza multidimensional extrema, es decir, estos niños pertenecen a hogares que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada y presentan al menos tres carencias sociales de las seis incluidas en el cálculo del Índice de privación social. Uno de cada seis niños (16.5 por ciento) son considerados “no pobres multidimensionales ni vulnerables por ingresos o por carencias”.

Las principales carencias sociales de los niños(as) en pobreza multidimensional son:

9.8 por ciento tenían rezago educativo;

29.8 por ciento no tenían acceso a los servicios de salud;

64 por ciento no tenían acceso a la seguridad social;

20.1 por ciento tenían carencia en la calidad y en los espacios en la vivienda;

19.8 por ciento no tenían acceso a los servicios básicos en la vivienda, y

29.5 por ciento no tenían acceso a la alimentación.

En México desde el 2001 se ha medido la pobreza:

**Pobreza alimentaria** es la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria. Equivale a un ingreso diario por persona de 15.4 pesos mexicanos, en áreas rurales y 20.9 pesos en áreas urbanas. (1.7 y 2.2 dólares diarios por persona).

Para 2001, uno de cada cinco hogares y 24.2 por ciento de las personas vivían por debajo de esta línea de pobreza y para 2005 estas cifras han variado en 15 y 18 por ciento respectivamente.

**Pobreza de capacidades.** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. Esto equivale a un ingreso diario por persona de \$18.9 en áreas rurales y \$24.7 en áreas urbanas (2.0 y 2.7 dólares diarios por persona). Actualmente, 25.3 por ciento de los hogares y 31.9 por ciento de la población total, viven en pobreza de capacidades.

**Pobreza de patrimonio.** Es la insuficiencia del ingreso económico disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación. En este nivel fueron clasificadas todas las personas que viven con menos de 28.1 pesos en áreas rurales y 41.8 pesos en áreas urbanas, al día (3.0 y 4.5 dólares diarios por persona). Se calcula que 45.9 por ciento de los hogares y 53.7 por ciento de la población subsisten por debajo de esta línea de pobreza (Cuadro 1).

## Numeralia

- En México hay 12.3 millones de personas con pobreza alimentaria.
- 11.3 millones son menores de 19 años (91.9 por ciento de los pobres).
- La pobreza rural es tres veces mayor que la urbana; 22 por ciento de los niños y 65 por ciento de los adultos mayores son pobres en áreas urbanas.
- En áreas rurales son pobres 50 por ciento de los niños y 80 por ciento de los adultos mayores.
- Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla son los estados más pobres; 30 por ciento de todos los pobres del país viven en estas entidades y contribuyen con 60 por ciento de la migración interna y con 80 por ciento de la externa.
- El 65 por ciento de los indígenas vive actualmente en áreas urbanas. La elevada desnutrición urbana se ve en los indígenas migrantes.
- La polaridad social es del orden de 1:4000 ricos versus pobres.
- El 75 por ciento de los jóvenes de 19 años ya no asiste a la escuela.

## Las familias

En la actualidad las familias monoparentales constituyen 22 por ciento<sup>8</sup> del total y esto ha hecho variar el paradigma de desintegración familiar, en el que en la actualidad proponemos para dicho calificativo, tres variables: que haya violencia intrafamiliar; una enfermedad crónica discapacitante con o sin adicciones disfuncionales.

Entre las familias monoparentales, 85 por ciento tiene al frente a una mujer. En México entre 35 y 40 por ciento de los hogares viven en condiciones de extrema pobreza; la mayoría los integran madre y padre y en 26.6 por ciento ha abandonado el hogar un miembro por motivos económicos y por causa de la migración. Existen en la actualidad 1.5 por ciento de hogares con adolescentes como jefes de familia y solamente 0.1 del total de los adolescentes vive solo y uno de cada diez trabaja y estudia.

En el 80 por ciento de los hogares monoparentales están al frente mujeres solteras y esta cifra sigue en ascenso, por abandono de la pareja en circunstancias de desintegración o bien por libre decisión de la mujer.

En México las mujeres tienen un ingreso 30 por ciento menor que los hombres y con empleos cada vez más precarios en cuanto a los servicios de salud y la seguridad social. El ingreso de las jefas de familia de 1992 a 2004 creció menos que el de los hombres.<sup>4</sup>

La edad, grado de escolaridad y tipo de actividad de la madre en situación de pobreza, no explican los problemas de salud y desnutrición de sus hijos, son mediaciones o variables que tienen un peso específico según las características, tipo y dinámica del hogar o unidad doméstica y estrategia de vida familiar. La unidad doméstica es un sistema de relaciones basado en la distinción por género y edad de sus integrantes.

En familias de bajos recursos se mantienen prácticas o costumbres socioculturales como la de un menor tiempo de amamantamiento de niñas que de niños, dejar a las niñas solas con el biberón y privilegiar la alimentación de los varones, esto es, darles de comer primero y o mejor.

La edad promedio de la madre es de 25 años y que tiene, por lo general, cuatro hijos los que se ven obligados a participar en las tareas de la casa, lo cual elimina la posibilidad de que los niños asistan a la escuela. La madre se hace cargo de todas las labores del hogar e involucra en ellas a sus hijos. Prevalece un concepto de la niñez como fuerza de trabajo; y son los varones quienes se valoran como potenciales trabajadores que han de mantener a los padres. El número de hijos es una manera de allegarse de la siempre necesaria mano de obra, la que es incorporada a la familia campesina y pobre por el camino que los lleva a procrear el mayor número de hijos posible.

### **Las estancias infantiles**

Inicialmente, la Constitución General protegía a los hijos e hijas de las madres trabajadoras, obligando a los patrones a instalar guarderías, que otorgaban un servicio gratuito, posteriormente, estas fueron encomendadas al IMSS con la aportación de los empresarios, el Estado y las trabajadoras. Ahora, las estancias infantiles han sido concesionadas a particulares y las trabajadoras pagan el total del costo del servicio.

Algunos medios de comunicación han informado que en el país existen diez mil estancias infantiles concesionadas. “Sólo en julio de 2010, Protección Civil clausuró tres de esos changarros de Sedeso en Acapulco, por no cumplir con las “condiciones” para operar y encontrarse en zonas de alto riesgo. En Ciudad Juárez, 13 albergues suspendieron servicios por extorsión, cuatro de ellos eran de Sedeso. En 2009 ya habían cerrado otras nueve y lo mismo puede decirse de varias casas de cuidado diario

(centros comunitarios de atención infantil para mujeres trabajadoras sin acceso a seguridad social). En el Distrito Federal se diagnosticó que 35 por ciento (509) del total de los establecimientos (mil 437) se encontraban en condiciones de alto riesgo, mientras de 45 por ciento (655) se ignoraban sus condiciones de operación.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2010 (Inegi), las madres están al cuidado de 78.4 por ciento de ellos, mientras que las guarderías públicas atienden 2.6 por ciento y las privadas apenas a uno por ciento. Otra persona tenía responsabilidad sobre el 18 por ciento restante. Según la misma encuesta, pero para 2009, cerca de 1.4 millones de niños, cuyas madres trabajan son cuidados por sus abuelas. Hasta 91 por ciento de las abuelas no recibe ningún pago, y las que cuentan con él perciben menos de 600 pesos mensuales; 60 por ciento de los niños atendidos por ellas es menor de 3 años”.<sup>5</sup>

La iniciativa presentada por el PRD y PT para la Ley de Estancias Infantiles habla de “tutela y defensa de las niñas y niños. Paralelamente a la tutela de los derechos del menor, se busca apoyar a las mujeres y varones, para que puedan armonizar sus responsabilidades familiares con el trabajo (pero debe verse) como un derecho humano del que ante todo sean titulares los menores (...) que garanticen los derechos de las niñas y niños a la vida, a la integridad personal, a su dignidad, alimentación, salud, educación, sano esparcimiento y a su pleno desarrollo”.

La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, iniciada por Felipe Calderón y decretada el 23 de octubre de 2011, establece en el artículo 9 que “niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad”. El artículo 14 a su vez señala que “la rectoría de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil corresponde al Estado”.

Como es conocido por todos, esta ley fue concebida principalmente para promover los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y concesionarlos a particulares, a pesar de que contaba con las modalidades de pública, privada y mixta, que sirvieron como un medio de propaganda electoral y de beneficio a familiares y amigos de funcionarios, y que desgraciadamente tuvieron el conocido resultado de la tragedia de la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes señala que “se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (...) y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en su artículo 3o. establece la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad” y establece los principios de “interés superior de la infancia, la no-discriminación, la igualdad, de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo, tener una vida libre de violencia, la corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad y finalmente el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales”.

La primera discusión que hemos tenido en México es sobre la protección del estado a la vida desde la concepción, que han promovido la iglesia, el PRI y el PAN y que en años anteriores promovieron reformas constitucionales en las legislaturas de los estados en ese sentido y que implicó la penalización del aborto –en todos los casos– y que las involucradas que promovieran el aborto, en muchos casos incluyendo el que haya sido resultado de violación tumultuaria, fueran penalizadas. Muchas mujeres jóvenes, han sido penalizadas, encarceladas y obligadas a parir. Sin embargo, ni el

estado, ni la iglesia, ha resuelto sobre la manutención de los y las recién nacidas y si este será solo responsabilidad de la madre, la cual, obviamente, en este caso, no fue la responsable del embarazo. La iglesia -promotora principal de esta legislación- y las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN que la han apoyado no aclaran el asunto. Bien, es hora de que se responsabilicen de tal circunstancia y que asuman, que lo que votaron en su momento, deberá tener consecuencias. El Estado deberá hacerse cargo no solo de esos niños y niñas sino de todos y todas las niñas y niños de todo el país. Deberá sostenerlos y educarlos hasta que adquieran la edad madura.

El otro asunto se refiere a la deficiencia de la educación sexual de los jóvenes y la permanente negativa de la iglesia y de las corrientes conservadoras a introducir programas educativos sobre éstos temas. Esta negativa evita a las jóvenes blindarse de los peligros del embarazo prematuro. Ante tal circunstancia, de no impulsarse tales programas de protección preservativa, del uso público, amplio, obligatorio y gratuito del condón, tenderemos las consecuencias obvias de los embarazos de mujeres jóvenes adolescentes y de niñas.

Quien ha abordado el tema ampliamente es la UNICEF en el texto “La atención y educación de la primera infancia con calidad e inclusiva: de utopía a realidad”.

La atención y educación de la primera infancia, AEPI, debe ser vista como una necesidad para sentar las bases del desarrollo humano, así como para alcanzar mayores logros educativos a lo largo de la vida y una consecuente reducción de las desigualdades, la malnutrición y la mortalidad infantil. “Una buena atención y educación desde el nacimiento promovería resultados potencialmente más favorables, entre los que estarían la reducción de los porcentajes de repetición y deserción, agresión y violencia; y la socialización en general, para participar en el desarrollo de cada país en su sentido más amplio”, afirma un especialista de esta organización internacional.

En primer lugar, es fundamental desarrollar la idea de la obligación del Estado en materia de educación inicial. La atención de los niños en edad inicial nunca ha sido preocupación del estado ni de la mayoría de los estados del mundo. La UNESCO, tiene pocas observaciones al respecto, pero recomienda que el Estado debe preocuparse por los niños, menores de cuatro años, obligatoriamente.

Para la UNICEF la situación de la atención y educación de la primera infancia (AEPI) en América Latina y el Caribe, y, en particular, a la realidad de los grupos más vulnerables de niños y niñas en edades tempranas, debe enfatizar la necesidad de impulsar políticas activas de universalización de una educación inicial de buena calidad como una labor impostergable en el continente. La atención a los niños desde su primera infancia y la responsabilidad del estado desde su nacimiento, es una herramienta para frenar la transmisión de la pobreza, la cual se repite cíclicamente a través de las generaciones. Garantizar las condiciones de alimentación, salud, estabilidad psicológica, emocional, protección, ambiente social y familiar, cuidados para su formación física y mental, permiten un futuro seguro para la población futura de cualquier país. Los derechos de los niños a la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo se ponen en peligro si es que existe la pobreza durante la primera infancia. Esta es una de las causas principales de las miles de muertes prevenibles y el fondo de la desnutrición, la ausencia a la escuela, la negligencia, la desprotección y los embarazos tempranos. Los lactantes pobres y desnutridos padecen infecciones de las vías respiratorias, diarreas, sarampión y otras enfermedades susceptibles de prevención, con mayores probabilidades y menos posibilidades de recibir atención de salud. Las niñas que nacen en la pobreza con mayor frecuencia mueren en su primera infancia.

El desarrollo del cerebro es influenciado por la calidad del ambiente, la deficiencia de hierro, las toxinas ambientales, el estrés y la falta de estimulación e interacción social y puede tener efectos cognitivos y emocionales duraderos.

La UNICEF agrega que “el desarrollo infantil temprano es un proceso continuo, no secuencial, que conjuga diversas dimensiones como la salud, la nutrición, que permiten a las niñas y niños potenciar sus capacidades y desarrollar competencias para la vida.

Tradicionalmente se ha concebido la educación para los niños y niñas pequeños como educación preescolar, la cual se relaciona con la preparación para la vida escolar y el ingreso a la educación básica. Hoy en día, existe consenso (...) en que la educación para los más pequeños va más allá de la preparación para la escolaridad y debe proporcionar a niños y niñas experiencias significativas para su desarrollo presente.

La educación inicial debe brindar a los niños ambientes de interacción social seguros, sanos y de calidad, en donde todo niño o niña pueda encontrar las mejores posibilidades para el desarrollo de su potencial y en los cuales se reconozca el juego y la formación de la confianza básica como ejes fundamentales del desarrollo infantil (1).

### **¿En qué consiste la educación inicial?**

Lo propio de la educación inicial es el cuidado y acompañamiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos para que logren aprendizajes de calidad”<sup>6</sup>. Así, se asume la educación inicial como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos.

Como se menciona en otros documentos de Unicef, los derechos de los niños son razones suficientes que justifican las inversiones en la primera infancia. Todos valoraremos la influencia de los primeros tres años en el resto de la vida del niño. Además, la suficiente atención en la primera infancia previenen futuras deficiencias en educación y problemas de salud e incapacidad.

La educación inicial no debe ser entendida solo como una educación escolarizada, esta vincula a los padres con los niños y niñas y su obligatoriedad y gratuidad debe entenderse en el cuidado y responsabilidad del Estado, garantizando su alimentación, su salud y su derecho a la socialización en su hábitat principalmente con sus padres y familiares. El Estado debe garantizar la educación inicial desde el hogar de los niños. Al mismo tiempo el padre y la madre debe contar con las condiciones de alimentación, salud, vivienda y capacitación que les permita proporcionar a los niños y niñas las mejores condiciones para su desarrollo inicial. En el periodo de lactancia, la madre deberá estar en óptimas condiciones para proporcionar a sus hijos e hijas la alimentación requerida.

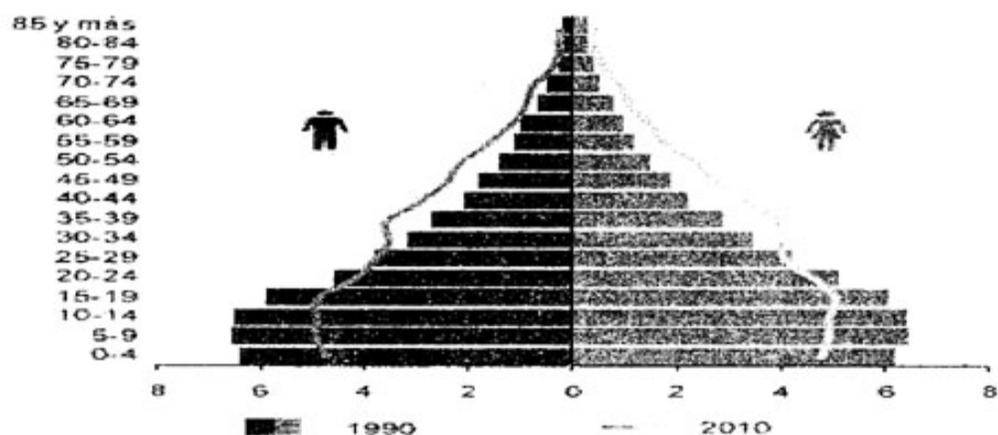
El Estado deberá proporcionar todos los elementos necesarios a la familia, en forma gratuita, de acuerdo con los planes y programas de atención comunitario y escolarizado para la educación inicial, que se decidan. Los planteles en los que se imparta educación inicial deberán reunir las condiciones óptimas y contar con los materiales necesarios para proporcionar alimentación, salud y educación inicial a los niños, niñas y a los padres. Serán construidas de acuerdo con las necesidades ambientales, sociales y culturales propias de los niños y niñas y de acuerdo con su entorno cultural. Deberán contar con personal suficiente especializado, y docente, para una enseñanza de calidad.

En México, se decretó el 30 de abril 1924, como “Día del Niño”, cuando el general Álvaro Obregón era presidente de la República y José Vasconcelos ministro de Educación Pública, el mismo día en que la Liga de las Naciones Unidas, predecesora de la actual Organización de las Naciones Unidas (ONU), dio a conocer la primera declaración de los derechos del niño.

El Inegi nos proporciona una amplia información estadística sobre los niños, a saber:

### Distribución porcentual de la población por grupos de edad y sexo 1990 y 2010

El INEGI nos proporciona una amplia información estadística sobre los niños, a saber: Distribución porcentual de la población por grupos de edad y sexo 1990 y 2010



Datos censales de 2010 indican que en el país residen 32.5 millones de niños de 0 a 14 años de edad, en términos relativos representan 29 por ciento de la población total. El número de niños que se encuentran en la primera etapa (0 a 4 años) asciende a 10.5 millones, en tanto 22 millones se encuentran en edad escolar (5 a 14 años); en términos porcentuales cada conjunto representa 32.4 por ciento y 67.6 por ciento de la población menor de 15 años, respectivamente.

### Registro de nacimiento

La Convención sobre los Derechos del Niño, vigente desde 1990 y ratificada por 191 países incluido México, plantea la necesidad de que el niño sea registrado inmediatamente después de su nacimiento para gozar del derecho a un nombre y nacionalidad. En 2010 se registraron 2.6 millones de personas, 79.4 por ciento fueron de niños con menos de un año de edad, es decir, uno de cada cinco registros fueron personas con un año o más de edad, condición que para muchas entidades del país se considera como registro extemporáneo.

### Salud

El peso al nacer, predispone a los niños que nacen con un peso inferior a los 2 kilos 500 gramos a una mayor morbilidad y mortalidad.<sup>7,8</sup>

De los nacidos vivos durante 2010 en México, 8.3 por ciento presentaron bajo peso al nacer, siendo el Distrito Federal la entidad con el mayor porcentaje (11.6 por ciento), seguido por el Estado de

México y Yucatán (10.5 y 9.7 por ciento respectivamente); por otro lado, las menores proporciones se localizan en Baja California Sur, Colima (ambas con 5.1 por ciento) y Sonora con 5.4 por ciento.

### **Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer por entidad federativa 2010**



La macrosomía o los niños macrosómicos, que son aquellos que nacen con un peso superior a los 4 000 gramos, ligados principalmente a madres con diabetes.<sup>9, 10</sup>

En 2010 en México, 3 de cada 100 nacidos vivos son macrosómicos; observándose los porcentajes más altos en Sonora (7.5 por ciento), Baja California (7 por ciento) y Baja California

Durante 2009, la principal causa de hospitalización en los niños menores de 1 año son las afecciones originadas en el periodo perinatal (62.8 por ciento); para los niños de 1 a 4 años otras enfermedades del aparato respiratorio (24.3 por ciento) y en los niños de 5 a 14 años las enfermedades de otras partes del aparato digestivo (15.8 por ciento en niños de 5 a 9 años y 17.4 por ciento en niños de 10 a 14 años).

### **Porcentaje de población de 0 a 14 años por principales causas de morbilidad hospitalaria para cada grupo de edad 2009**

Principales causas	Menores de 1 año		De 1 a 4		De 5 a 9		De 10 a 14	
	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar
Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	62.8	1	4.3	6				
Otras enfermedades del aparato respiratorio	11.2	2	24.3	1	11.6	2	5.2	4
Malformaciones congénitas, de formidajes y otras anomalías	7.1	3	7.8	3	5.6	5	3.7	8
Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud	4.7	4						
Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	2.9	5	10.7	2	5.2	7		
Enfermedades de otras partes del aparato digestivo	2.3	6	7.0	5	15.3	1	17.4	1
Infecciones y otras enfermedades de las vías respiratorias superiores	1.3	7	7.4	4	7.8	4	3.5	9
Síndromas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio no clasificados en otra parte	1.1	8	3.2	9	3.2	10		
Enfermedades del sistema nervioso	0.8	9						
Enfermedades endocrinas y metabólicas	0.7	10						
Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas			3.3	7	10.1	3	5.6	2
Traumatismos internos e intracraneales y otros traumatismos			3.2	8	4.2	9	4.2	7
Tumores malignos del tejido linfático, de los órganos hematopoyéticos y tejidos aóneos			2.6	10	5.3	6	3.4	10
Enfermedades del aparato urinario					4.5	8	6.4	3
Causas obstétricas directas							4.9	5
Parto							4.8	6

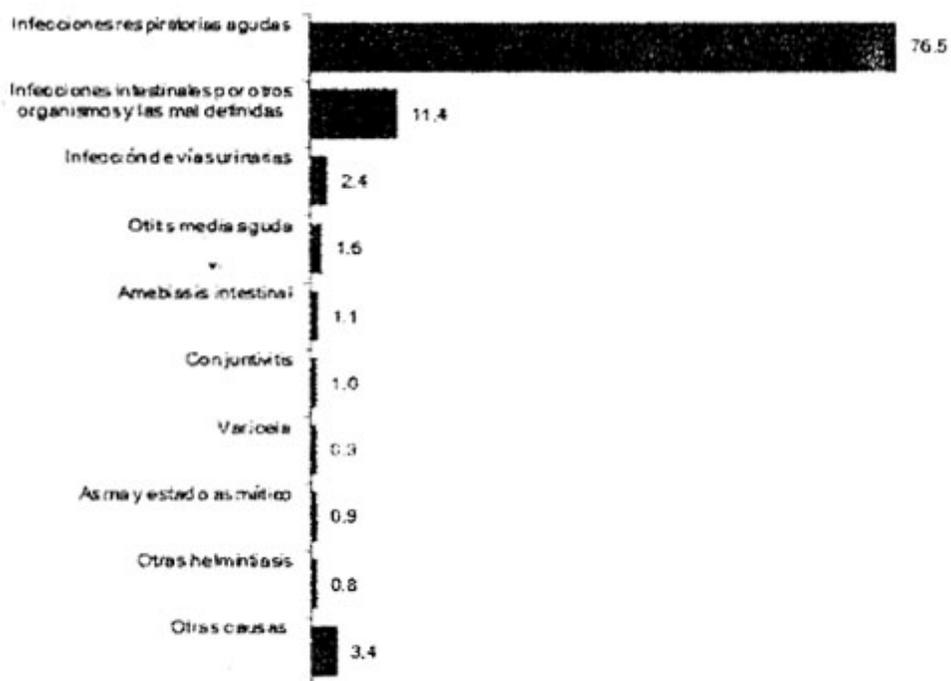
Nota: La selección de las principales causas es con base en la Lista Mexicana.

La morbilidad hospitalaria corresponde al número de egresos hospitalarios por principal causa.

Fuente: SSA. Base de datos de egresos hospitalarios 2009.

Durante 2010, del total de enfermedades de seguimiento en niños de 0 a 14 años, las infecciones respiratorias agudas concentran el porcentaje más alto 76.5 por ciento, seguido de las infecciones intestinales por otros organismos de las más definidas (11.4 por ciento).

### Distribución porcentual de la población de 0 a 14 años según las principales enfermedades de vigilancia epidemiológica 2010



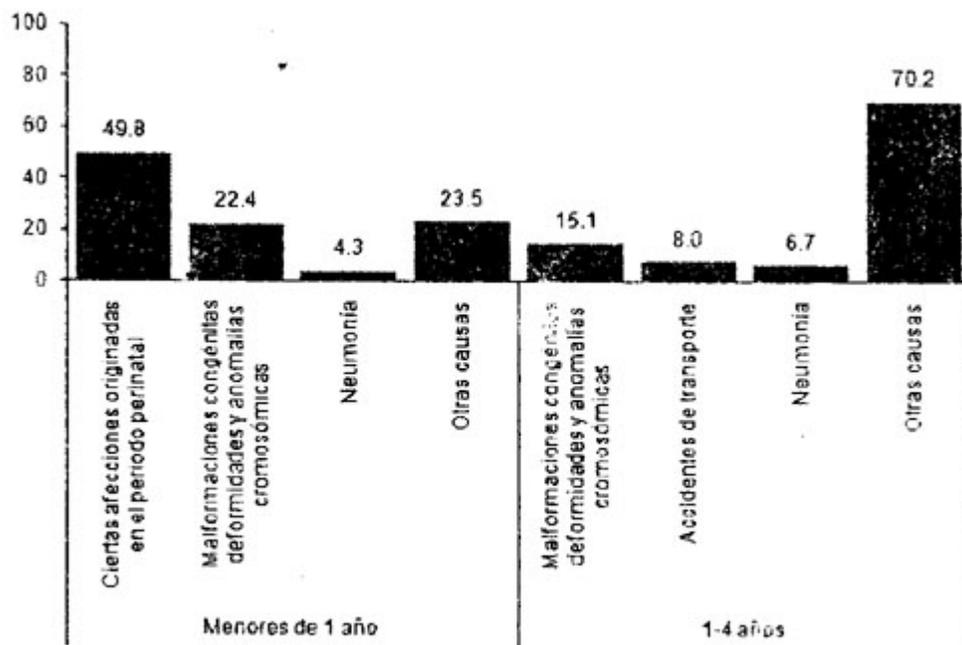
Fuente: SSA, DGEPI. Anuarios de Morbilidad 1984-2010.

## Mortalidad

Datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) señalan que en 2010 fallecen 14.2 niños menores de un año por cada mil nacimientos, cifra cinco veces menor a la registrada en 1970 (69 defunciones por cada mil). En Guerrero, Chiapas y Oaxaca, la tasa de mortalidad sobrepasa las 17 defunciones por cada mil y la brecha observada entre las entidades con la mayor (Guerrero) y menor (Nuevo León) tasa es de 10 defunciones por cada mil nacimientos.

En 2010 las estadísticas de mortalidad registraron 41 mil defunciones de niños menores de 15 años, siete de cada diez ocurrieron antes de que el niño cumpliera el año de edad y las principales causas de muerte son las afecciones originadas en el periodo perinatal (49.8 por ciento), seguidas de malformaciones congénitas deformidades y anomalías cromosómicas (22.4 por ciento) y neumonía (4.3 por ciento).

## Distribución porcentual de las principales causas de muerte de la población de 0 a 4 años por grupos de edad 2010

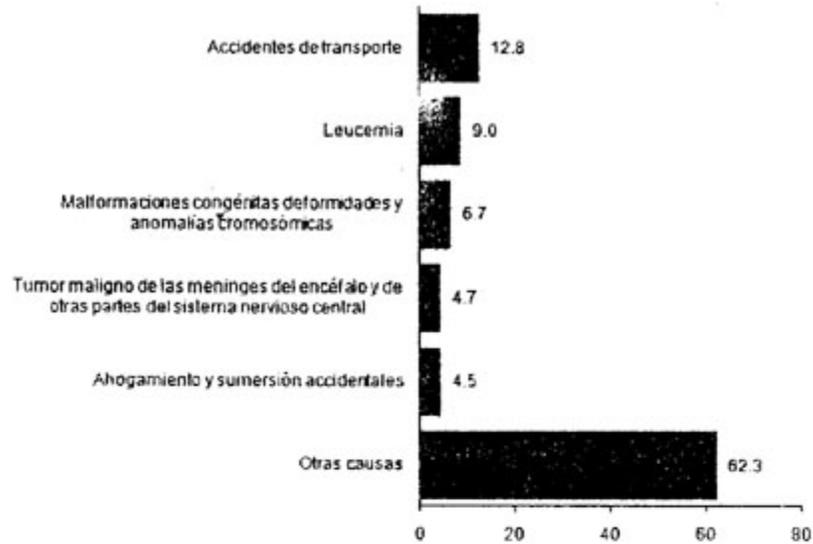


Fuente: INEGI. Estadísticas de mortalidad. Consulta interactiva de datos.

De los niños menores de 15 años que fallecieron en 2010, 13.8 por ciento fueron niños en edad preescolar (1 a 4 años) y 15.8 por ciento en edades escolares (5 a 14 años). En los primeros, las tres principales causas de muerte son las malformaciones congénitas deformidades y anomalías cromosómicas (15.1 por ciento), los accidentes relacionados con el transporte (8 por ciento) y la neumonía (6.7 por ciento);

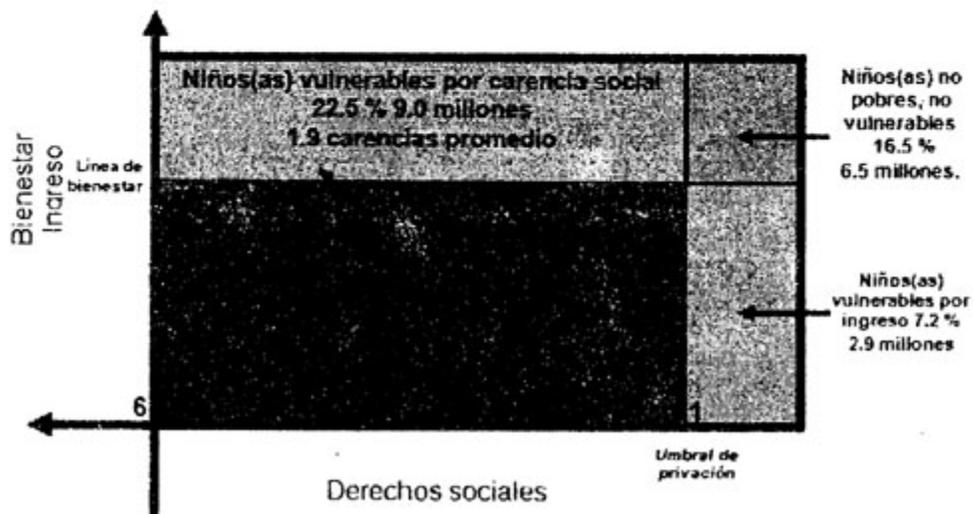
#### **Población menor de 18 años en pobreza multidimensional 2010**

2010



Fuente: INEGI. Estadísticas de mortalidad. Consulta interactiva de datos.

### Población menor de 18 años en pobreza multidimensional 2010



Fuente: CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Discapacidad

Con base en los resultados del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2010 se identificó en el país a 5.7 millones de personas con alguna limitación en el desempeño de actividades de la vida cotidiana (discapacidad), de los cuales, 520 mil (es decir, 9.1 por ciento) es población entre 0 y 14 años de edad. De ellos, la mayoría son hombres (58.3 por ciento).

En relación con el total de niños del país, la muestra censal de 2010 reporta que 1.6 por ciento de ellos presentan discapacidad. Las entidades federativas que rebasan el promedio nacional, con valores entre 1.9 y 2.1 por ciento, son Chihuahua, Nayarit, Durango, Tabasco y Guanajuato. Por el contrario, las entidades que están por debajo de tal valor son Coahuila, Guerrero y Baja California Sur con porcentajes entre 1 y 1.3 por ciento.

La discapacidad más frecuente entre la población de 0 a 14 años, según la muestra censal de 2010, es la limitación para caminar, moverse y subir o bajar escaleras, con un 29.5 por ciento de casos; le siguen las limitaciones para: hablar o comunicarse (28.3 por ciento), mental (19.3 por ciento), ver (17.8 por ciento), poner atención (15.9 por ciento), escuchar (7.4 por ciento) y, finalmente, la limitación para vestirse, bañarse o comer (7.3 por ciento).

En la población infantil, los problemas derivados del nacimiento son la principal causa de discapacidad en todos los tipos (67.4 por ciento); en segundo lugar, se ubican la discapacidad por: enfermedad (17.8 por ciento) y después, otra razón no definida (6.4 por ciento), accidentes (4.9 por ciento); y existen 3.4 por ciento de los casos que no especificaron su origen.

Cabe señalar que las causas de tipo congénita o derivadas del nacimiento tienen un mayor peso en las limitaciones mentales (74.7 por ciento), de comunicación (74.7 por ciento) y de atención (68.5 por ciento) que en las dificultades para ver, oír, vestirse o caminar; en cambio, en estas últimas, las enfermedades y los accidentes tienen una mayor importancia. En la discapacidad para ver, la enfermedad explica una cuarta parte (25.3 por ciento) de los casos; para la discapacidad para caminar, 7.5 por ciento de los casos tienen su origen en los accidentes.

#### Porcentaje de la población de 0 a 14 años con discapacidad por tipo de discapacidad según causa de la misma

Tipo de discapacidad	Causa de la limitación <sup>1</sup>					
	* Total	por nacimiento	por una enfermedad	por un accidente	por otra causa	No especificado
<b>Total de discapacidades</b>	<b>100.0</b>	<b>67.4</b>	<b>17.8</b>	<b>4.9</b>	<b>6.4</b>	<b>3.5</b>
caminar, moverse, subir o bajar	100.0	62.5	23.2	7.5	4.5	2.3
ver, aun usando lentes	100.0	57.8	25.3	6.8	7.8	2.2
hablar, comunicarse o conversar	100.0	74.7	12.5	2.7	7.4	2.8
oír, aun usando aparato auditivo	100.0	63.9	21.8	6.6	5.1	2.7
vestirse, bañarse o comer	100.0	64.4	18.1	6.4	8.0	3.1
poner atención o aprender cosas sencillas	100.0	68.5	13.1	3.5	10.5	4.5
tiene alguna limitación mental	100.0	74.7	12.5	2.8	3.2	7.0

Conocer las características educativas de los niños con discapacidad permite identificar el nivel de acceso y permanencia que tienen en comparación con los niños que no presentan discapacidad. Los niños de 3 a 14 años con discapacidad asisten a la escuela en menor proporción que los niños sin

discapacidad. De acuerdo con los datos de la muestra censal en 2010, 84 de cada 100 niños sin discapacidad asisten a la escuela, mientras sólo 73 lo hacen en el caso de los que tienen discapacidad.

Condición de discapacidad	Total	Hombre	Mujer
Sin discapacidad	84.3	84.1	84.4
Con discapacidad	73.2	73.2	73.3

### Porcentaje de la población de 3 a 14 años de edad que asiste a la escuela por condición de discapacidad según sexo 2010

#### Hablantes de lengua indígena

En 2010 se censaron a 1.5 millones de niños de 3 a 14 años que hablan lengua indígena. Respecto al total de hablantes de lengua indígena, la población infantil de 3 a 14 años representa 22.4 por ciento; se observa que en 35 de las 89 lenguas indígenas clasificadas en el censo<sup>11</sup> esta proporción es menor al 10 por ciento, lo que evidencia un proceso de pérdida de la lengua indígena en las generaciones más recientes.

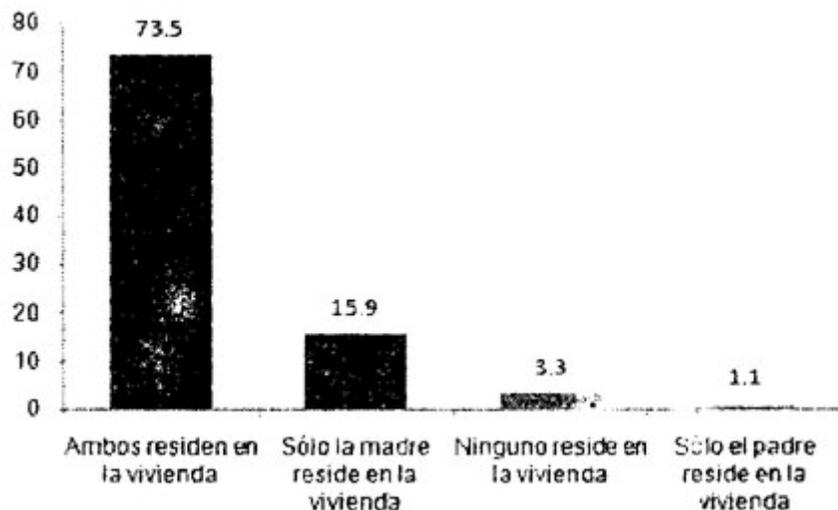
#### Hogares

En México, según datos censales de 2010, hay 28.2 millones de hogares, de ellos 58.7 por ciento tienen al menos un integrante menor de 15 años y prácticamente todos son de tipo familiar (99.9 por ciento).

Los hogares familiares encuentran su fundamento en las relaciones de parentesco, hay casos en los que el jefe convive sólo con sus hijos (hogar monoparental), o bien, convive con sus hijos y su cónyuge (biparental), en conjunto, a estos hogares se les denomina nucleares y representan 66.9 por ciento del total de los hogares familiares donde hay al menos un niño de 0 a 14 años. Otra conformación de los hogares familiares son los ampliados o compuestos, es decir, hogares donde además de los padres, hijos y cónyuges, cohabitan otros parientes o personas que no tienen parentesco con el jefe del hogar, los cuales representan 31.8 por ciento de los hogares familiares donde hay al menos un menor de edad. En 40.6 por ciento de los hogares ampliados y compuestos se da la convivencia de un niño y un adulto mayor.

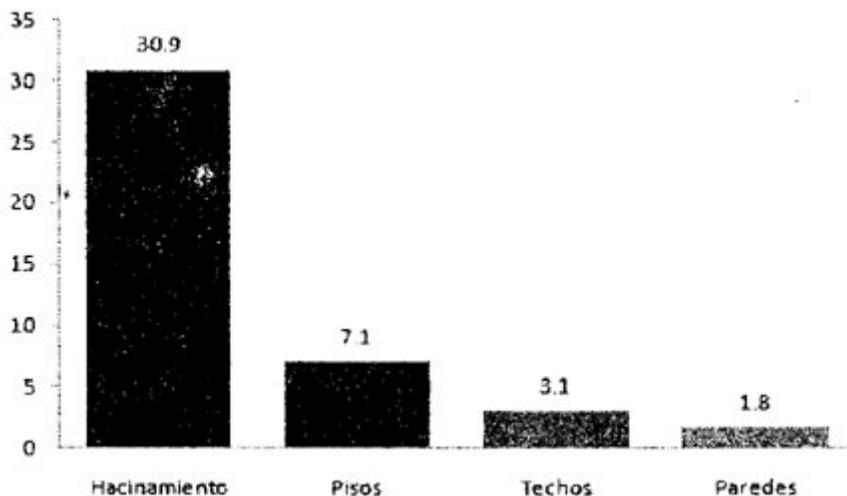
En 2010, en uno de cada cinco hogares donde hay al menos un niño de 0 a 14 años, el jefe del hogar es una mujer, la mayoría de éstas (54.4 por ciento) se encuentran separadas, divorciadas o viudas, 12.9 por ciento son solteras y 32.6 por ciento la jefa del hogar está casada o en unión libre, aunque habría que señalar que más de la tercera parte de estos hogares (35 por ciento) el cónyuge no reside en el hogar. El cuestionario ampliado del censo de 2010 brinda la oportunidad de identificar a los padres del niño al interior de los hogares; 73.5 por ciento cohabita en el hogar con ambos padres, 15.9 por ciento sólo con la madre, 1.1 por ciento sólo con el padre y 3.3 por ciento ninguno reside en la vivienda<sup>12</sup>

Distribución porcentual de la población de 0 a 14 años de edad por condición de residencia de los padres



### Vivienda

Conforme a datos censales de 2010, 33.6 por ciento de los niños menores de 15 años habitan viviendas que presentan una o más carencias materiales, es decir, 10.1 millones de niños(as) viven en esta situación. La carencia por espacio en la vivienda es la más común, 30.9 por ciento de los niños habita una vivienda con un hacinamiento de 2.5 o más personas por cuarto; 7.1 por ciento reside en viviendas con piso de tierra, 3.1 por ciento en viviendas con techos de lámina de cartón o desechos y 1.8 por ciento lo hace en viviendas con muros de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.



### Porcentaje de población de 0 a 14 años con carencias de calidad y espacio de vivienda según tipo de carencia

Los criterios propuestos por Conavi para considerar a la vivienda con carencia por servicios básicos es que se presente al menos una de las siguientes características:

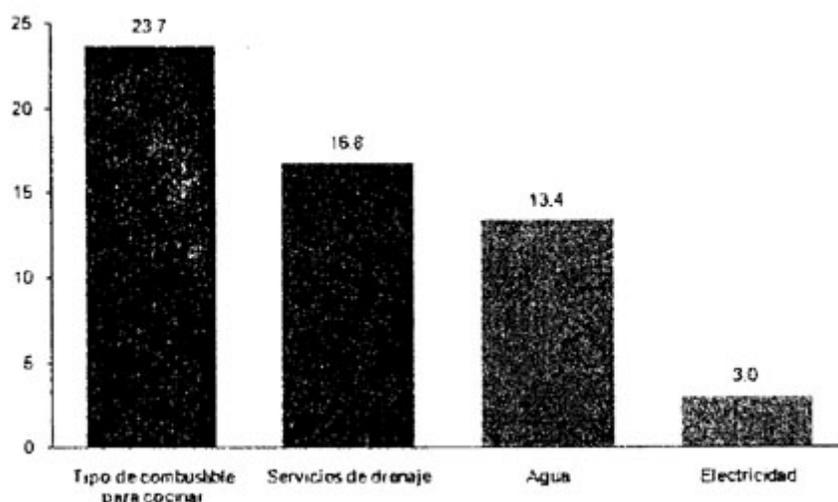
El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.

No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.

No disponen de energía eléctrica.

El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña, carbón o petróleo.

### Porcentaje de la población de 0 a 14 años con carencias de servicios básicos en la vivienda según tipo de carencia



El 35.2 por ciento de los niños del país en 2010 habitaba en viviendas que presentaban una o más carencias por servicios básicos, es decir, 11.2 millones de niños vivían en esa situación. El principal servicio del que carecen las viviendas donde residen los menores es el tipo de combustible para cocinar, en 23.7 por ciento de los casos el principal combustible es la leña, el carbón o el petróleo. El drenaje no conectado a la red pública o a una fosa séptica, ocupa el segundo lugar en la carencia de servicios en la vivienda (16.8 por ciento); la tercera son viviendas sin agua entubada dentro de la vivienda o dentro del terreno (13.4 por ciento) y dada la cobertura casi universal de viviendas con servicios de electricidad, ésta es la última carencia de las viviendas donde habita un niño menor de 15 años (3 por ciento).

**Decreto por el que se reforma y adiciona, la fracción II del Apartado B, del artículo 2o., el primer párrafo y la fracción V del artículo 3o., el párrafo octavo del artículo 4o., la fracción I del artículo 31, la fracción XXV del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de los niños y niñas, de pueblos indios y de educación inicial**

#### **Primero.**

Se adiciona la fracción II del Apartado B, del Artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Dice:**

Artículo 2o.

...

B

...

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación, básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

...

**Debe decir:**

**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible

...

B

...

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la educación inicial, la alfabetización, la conclusión de la educación, básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y **conocimiento** de las diversas culturas existentes en la nación.

**Segundo.**

Se reforma y adiciona el primer párrafo y la fracción V del artículo 3o.

**Dice:**

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; estay la media superior serán obligatorias.

...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

**Debe decir:**

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y media superior. **La educación inicial comprenderá desde el nacimiento del niño y niña hasta los 4 años;** la educación **inicial**, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; la educación inicial, la básica y la media superior serán obligatorias.

...

V. Además de impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

**Tercero**

Se adiciona el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Dice:

**Artículo 4o.**

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

**Debe decir:**

**Artículo 4o.**

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su

desarrollo integral, **desde su nacimiento**. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

**Quinto.**

Se reforma y adiciona el primer párrafo de la Fracción I del Artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Dice:**

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

1. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación, preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

**Debe decir:**

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

1. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

**Sexto.**

Se reforma y adiciona la fracción XXV del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Dice:**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

**Debe decir:**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, **de educación inicial**, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

**Séptimo.**

Quedan derogados todos los ordenamientos que se opongan al presente decreto.

**Transitorios**

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

**Segundo.** La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los cinco niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.

**Tercero.** La autoridad educativa federal, a la entrada en vigor del presente decreto, instalará comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación inicial obligatoria para todo el país, así como preparar al personal docente, auxiliar, técnico y directivo de este nivel, de acuerdo a la nueva realidad educativa que surge de este decreto.

**Cuarto.** Con el objeto de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación inicial en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que se dispone el artículo 2o. De la Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo.

**Quinto.** La educación inicial será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el primer año de educación inicial a partir del ciclo 2014-2015; el segundo año de educación inicial, a partir del ciclo 2015-2016; el tercer año de educación inicial, a partir del ciclo 2016-2017. En los plazos señalados, el Estado mexicano, habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

**Sexto.** Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para: la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación inicial; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente, técnico y auxiliar, así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros, alumnos y padres y madres de familia. Para las comunidades rurales e indígenas alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación inicial, las autoridades educativas federales, en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso y las condiciones de los educandos a los servicios de educación preescolar.

**Séptimo.** Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permita cumplir con la obligatoriedad de la educación inicial en los términos establecidos en los artículos anteriores.

**Octavo.** Los planteles en los que se imparta educación inicial deberán reunir las condiciones óptimas y contar con los materiales necesarios que determinen los especialistas asignados para ello y para proporcionar alimentación, salud, atención física y psicológica y la educación inicial a los niños, niñas y la capacitación a las madres y padres de familia. Serán construidas de acuerdo con las necesidades ambientales, sociales y culturales propias de los niños y niñas y de acuerdo con su entorno cultural. Deberán contar con personal suficiente especializado, y docente, para una enseñanza de calidad.

**Noveno.** Al entrar en vigor el presente decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

#### **Bibliografía**

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. México, INEGI, 1992.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos. México, Inegi, 2011.

Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos. México, Inegi, 2011.

Estadísticas de mortalidad. Consulta interactiva de datos. México, Inegi, 2011.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Inegi-STPS). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Módulo de trabajo infantil 2009. Base de datos. Cuarto trimestre. México, Inegi, 2010.

Secretaría de Salud. Base de datos de egresos hospitalarios 2009. México, SSA, 2010.

Sistema de Información sobre Nacimientos. Base de datos 2010. México, SSA, 2011.

Secretaría de Salud-Dirección General de Epidemiología. Anuarios de Morbilidad 1984-2010. México, Ssa, 2012.

US, Census Bureau. American Community Survey 2010. Base de datos.

En el X Encuentro Internacional de Educación Inicial y Preescolar y Congreso Internacional Educación y Pedagogía Especial, realizados en julio en La Habana, promovidos por la UNESCO. Informe Regional de Monitoreo del progreso hacia una Educación de Calidad para Todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012, elaborado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, en colaboración con el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Conferencia impartida por Miguel Llivina, oficial del programa de Educación de la Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe

## Notas

1 José Íñigo Aguilar Medina, Abril de 2011.

2 Grantham-McGregor, Walker y otros, 2007

3 Dinámicas domésticas y alimentación en la niñez en un área rural de extrema pobreza de México

4 Los bajos ingresos familiares generan un círculo vicioso entre la pobreza y la mala calidad de vida de la población.

1. Dos terceras partes del presupuesto familiar se dedican a la alimentación, el transporte y la educación (65.5 por ciento). Para los cuidados médicos, el vestido y la vivienda se dedica solamente 18.4 por ciento del total (Figura 7). La pobreza es causa y efecto de las enfermedades, la discapacidad y la baja productividad. Estos son temas que deben incluirse en el planteamiento de programas de salud, debido a que los diferentes modelos de atención tienen relación con la génesis de los problemas de salud-enfermedad, incluyendo a la respuesta social organizada.

2. Existe un indicador económico importante para las familias que es la calidad de la vivienda. En México existe una relación directa entre la calidad de la vivienda y la pobreza: familias con menores ingresos, con hijos pequeños y con mujeres al frente de la familia; sobre todo adolescentes migrantes. Esto convierte a casi un 9 por ciento de la población en personas vulnerables con pobreza extrema, en las cuales la enfermedad es un componente incluido en la mala calidad de vida.

5 *La Jornada* 26 de mayo 2012

6 (CONPES 109, Colombia por la Primera Infancia, Diciembre 2007)

7 Velázquez Quintana, N. I., Masud Yunes Zárrega, J. L. y Ávila Reyes, R. “Recién nacido con bajo peso; causas, problemas y perspectivas a futuro”, en: *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, Vol. 6, Núm. 1, 2004, pp. 73-86.

8 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. *Progreso para la infancia. Un balance sobre la nutrición. Número 4. Nueva York, UNICEF, 2006.* [http://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2006n4/files/PFC4\\_SP\\_8X11.pdf](http://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2006n4/files/PFC4_SP_8X11.pdf), marzo de 2012.

9 Cruz Hernández, J., Hernández García, P., Yanes Quesada, M., Rimbao Torres, G., Lang Prieto, J. y Márquez Guillén, A. “Macrosomía neonatal en el embarazo complicado con diabetes”, en: *Revista Cubana de Medicina Integral General*. Vol.24, Núm. 3, 2008, pp. 1-20.

10 Martínez, J.L., y Pardo, J. “Macrosomía fetal: ¿Riesgo perinatal?”, en: *Revista Médica de Clínica Las Condes*.

Volumen 14, Número 2, 2003, páginas 1 a 6.

11 Se consideraron sólo las 89 lenguas especificadas en el censo.

12 La proporción de casos no especificados es del 6.2 por ciento.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a 19 de febrero de 2013.

Diputada Roxana Luna Porquillo (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 19 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SERGIO MANZUR QUIROGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, a nombre de los diputados integrantes de la coordinación del estado de México y con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 2, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 19 y se adiciona una fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma determina.

Bajo esta tesis, existen diversos instrumentos internacionales tendentes a proteger la vida y la seguridad de las personas, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup>, en cuyo artículo 3 se establece que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”; asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>2</sup> que señala lo siguiente: “Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

En razón de lo anterior, es contundente, tanto a nivel nacional como internacional, la obligación primordial del estado de salvaguardar la vida y la integridad de las personas, como parte fundamental de los derechos humanos.

Es innegable que existen conductas que agreden seriamente a la sociedad, mismas que se agravan cuando se cometen con armas de fuego, ocasionándose lesiones y homicidios de diferente índole, todos dignos de atención, cuyo origen es, sin lugar a dudas, la posesión o portación de un arma en sus diferentes formas.

Estos delitos se presentan con un índice muy elevado, ya que sólo en 2012 se cometieron en nuestro país quince mil cuatrocientos homicidios y lesiones con arma de fuego, entre dolosas y culposas.<sup>3</sup>

Este contexto se hace necesario revisar de manera integral el marco legal que regula lo relativo a las armas de fuego, a efecto de llevar a cabo las medidas legislativas conducentes que permitan al estado tener un mayor control en la materia, ya que según estudios del doctor Ernesto Villanueva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, solamente una de cada trescientas armas en el país están registradas ante la Secretaría de la Defensa Nacional.

Con lo anterior, se podría impactar en la disminución de lo que se ha venido convirtiendo, además, en una preocupación social.

Lo que se busca es prevenir, inhibir y combatir los delitos que ponen en peligro la vida y la integridad de las personas; ello, en razón de que con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que data de 1972, y con las demás disposiciones jurídicas aplicables vigentes, en los términos en que se encuentran, no se ha logrado evitar que la posesión, portación, fabricación, comercio, importación, exportación, almacenamiento y transportación de armas, sin la licencia respectiva, sean de los delitos que más representan peligro para la sociedad, ya que se atenta contra la vida y la integridad corporal de las personas.

De esta manera, en el artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que los habitantes del país tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional.

Asimismo, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos regula el control de todas las armas del país, lo que incluye la posesión, portación, fabricación, comercio, importación, exportación y actividades conexas (almacenamiento y transportación), así como las sanciones para el caso de transgresión a este ordenamiento, las cuales pueden ser:

I. Multa, por:

- a) Posesión de armas sin haber hecho la manifestación de las mismas ante la Secretaría de la Defensa Nacional.
- b) Posesión de armas, cartuchos o municiones en lugares no autorizados.
- c) Asistir armados a manifestaciones y celebraciones públicas, a asambleas deliberativas, a juntas en que se controviertan intereses o a cualquier otra reunión afín.
- d) Posesión de cartuchos en cantidades superiores a las permitidas.

II. Penas de dos a siete años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa por la portación de armas permitidas y las de los deportistas de tiro y cacería, sin tener expedida la licencia correspondiente.

II. Penas de uno a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa por la transmisión de la propiedad de un arma, sin el permiso correspondiente.

III. Por la portación de un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea:

- a) Prisión de tres meses a un año y de uno a diez días multa, cuando se trate de bayonetas, sables y lanzas.
- b) Prisión de tres a diez años y de cincuenta a doscientos días multa, cuando se trate de revólveres calibre .357 magnum y los superiores a .38 especial y pistolas calibre 9 milímetros. Parabellum, Luger y similares, las .38 súper y comando y las de calibres superiores.
- c) Prisión de cuatro a quince años y de cien a quinientos días multa, cuando se trate de cualquiera de las otras armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea que no estén enunciadas en los incisos anteriores.

V. Por el acopio de armas, sin el permiso correspondiente:

- a) Prisión de dos a nueve años y de diez a trescientos días multa, tratándose de revólveres calibre .357 magnum y los superiores a .38 especial y pistolas calibre 9 milímetros, Parabellum, Luger y similares, las .38 súper y comando y las de calibres superiores.
- b) De uno a tres años de prisión y de cinco a quince días multa cuando se trate de bayonetas, sables y lanzas.
- c) Prisión de cinco a treinta años y de cien a quinientos días multa, si se trata de armas diversas a las comprendidas en los incisos anteriores y que sean de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

VI. Por la posesión de arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea:

- a) Prisión de tres meses a un año y de uno a diez días multa, cuando se trate de bayonetas, sables y lanzas.
- b) Prisión de uno a siete años y de veinte a cien días multa, tratándose de revólveres calibre .357 magnum y los superiores a .38 Especial y pistolas calibre 9 milímetros, Parabellum, Luger y similares, las .38 súper y comando y las de calibres superiores.
- c) Prisión de dos a doce años y de cincuenta a doscientos días multa, cuando se trate de armas diferentes a las mencionadas en los incisos anteriores y que sean de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

VII. Por la posesión de cartuchos en cantidades mayores a las permitidas:

- a) Prisión de uno a cuatro años y de diez a cincuenta días multa, si son para las armas permitidas, las de los deportistas de tiro y cacería, revólveres calibre .357 magnum y los superiores a .38 especial, pistolas calibre 9 milímetros, Parabellum, Luger y similares, las .38 súper y comando y las de calibres superiores.
- b) Prisión de dos a seis años y de veinticinco a cien días multa, si los cartuchos son para las armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, con excepción de las mencionadas en el inciso anterior.

VIII. Por la importación clandestina de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se sancionará de cinco a treinta años de prisión y de veinte a quinientos días multa.

IX. Por la importación clandestina de armas de fuego que no están reservadas para el uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se impondrá de tres a diez años de prisión.

X. A los comerciantes de armas, municiones y explosivos, que los adquieran sin comprobar la procedencia legal de los mismos, se impondrá una sanción de dos a diez años de prisión.

XI. Por la fabricación, exportación o comercio de armas, municiones, cartuchos y explosivos, sin el permiso correspondiente, y a quien disponga indebidamente de las armas con que se haya dotado

a los cuerpos de policía federales, estatales o municipales o al Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se les impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a quinientos días multa.

XII. Pena de tres meses a tres años de prisión a quien, sin el permiso respectivo, compre explosivos y transporte, organice, repare, transforme o almacene los objetos, que son materia de la ley de armas y explosivos.

XIII. Pena de un mes a dos años de prisión y de dos a cien días multa, a quien maneje fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que estén obligados; remita los objetos materia de la ley que se analiza, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas, y enajene explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por otra parte, en el artículo 160 del Código Penal Federal se establecen como tipos penales la portación, fabricación, importación o acopio, sin un fin lícito, de instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas; asimismo, precisa que “estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos”.

De igual forma, en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales se clasifican los delitos graves, para todos los efectos legales, entre los que se encuentran los siguientes tipos penales contenidos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos:

- a) Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea.
- b) Acopio de armas, con excepción de bayonetas, sables y lanzas.
- c) Posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, con exclusión de los incisos a), b) e i) del artículo 11 de la Ley en comento.
- d) Importación clandestina de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.
- e) Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, prevista en el artículo 84 Bis, párrafo primero.

Al respecto, es preciso señalar que, actualmente, sólo los ilícitos mencionados en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, por ser conductas catalogadas como graves por la legislación procesal penal federal, no alcanzan el beneficio de libertad provisional (artículo 399, fracción IV del Código Federal de Procedimientos Penales); por ende, los imputados de estos delitos son sometidos a prisión preventiva oficiosa.

En atención a ello, se estima necesario establecer medidas legislativas más efectivas contra los ilícitos previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, por ser de las conductas que más dañan al tejido social. En tal razón, se propone reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incluir en éste, los delitos de posesión, portación, fabricación, comercio, importación, exportación y actividades conexas de armas de fuego, sin la autorización legal

respectiva, a efecto de que el juez pueda ordenar la prisión preventiva oficiosa, cuando se actualice cualquiera de estas conductas delictivas.

Asimismo, para lograr una mayor colaboración y coordinación entre la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal en el combate a los delitos de posesión y portación ilícita de armas de fuego, así como para garantizar una respuesta eficaz del estado a este creciente fenómeno delictivo y dotar de mejores niveles de seguridad a los ciudadanos, es necesario otorgar competencia a las entidades federativas y al Distrito Federal para conocer y resolver sobre el delito que nos ocupa, a través de la concurrencia en la materia, para lo cual se propone adicionar la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente iniciativa reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se somete a la consideración de ese Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

### **Decreto**

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 19 y se adiciona la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 19. ...**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, **así como por posesión, portación, fabricación, comercio, importación, exportación y actividades conexas de armas de fuego, sin la autorización legal respectiva**, y los demás delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

...

### **Artículo 73. ...**

I. a la XXIX-Q. ...

**XXIX-R. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de armas de fuego.**

XXX. ...

### **Transitorios**

Primero. Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente decreto.

**Notas**

1. Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Fecha de Adopción 10 de diciembre de 1948.

2. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, mediante resolución XXX, Bogotá, Colombia. Fecha de Adopción: 02 de mayo de 1948.

3. Incidencia Delictiva del Fuero Común 2012, con corte al 31/12/2012. Fuente: Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2013.

**Diputados:** José Sergio Manzur Quiroga (rúbrica) y diversos diputados.

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO BLANCO DE AQUINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto**

Poner las bases para una verdadera justicia a favor de las y los trabajadores mediante la supresión de las juntas de conciliación y arbitraje, que se han transformado en un antípoda de la legalidad y la equidad, desde el momento en que se encuentran subordinadas jerárquicamente al Ejecutivo Federal o ejecutivos locales, según la naturaleza de los asuntos, y por tanto a intereses políticos y económicos inadmisibles.

**Argumentos**

Publicada la reforma laboral integral de la derecha, el 30 de noviembre de 2012, se debe continuar la lucha por recobrar los derechos humanos sociales, que esta reforma suprime o limita, para lo cual además de las impugnaciones ante el Poder Judicial y, en general usar todas las vías legales, incluidas las de carácter internacional, deben seguir impulsándose las propuestas de modificación contenidas en la reforma laboral integral presentada por el PRD, el 11 de septiembre de 2012, dentro de las que destaca la sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por jueces laborales, lo que de lograrse atemperaría los aspectos más nocivos de la contrarreforma laboral nacida de la iniciativa preferente.

Así pues, el propósito de esta iniciativa no es una reforma integral de la Ley Federal del Trabajo, sino entresacar uno de sus temas básicos, que se refiere a la supresión de las juntas de conciliación y arbitraje, para que su planteamiento concreto facilite su análisis, su discusión y en su caso su aprobación.

Esto permitirá ir paso a paso democratizando y humanizando el mundo del trabajo. Por tanto, no se renuncia a otros temas íntimamente relacionados a la supresión de las Juntas, ni a presentar, una reforma integral, llegado el momento adecuado para ambos casos. El solo hecho de que sean los jueces laborales, los que en adelante resuelvan los conflictos del trabajo, representará un cambio de calidad, en bien de las y los trabajadores y sus familias.

A este respecto el actual titular de la Secretaría del Trabajo, en declaraciones a la prensa de fecha 12 de diciembre de 2012, expresamente señaló su disposición a buscar que las juntas de conciliación y arbitraje se “conviertan en tribunales sociales”. ¡Tomémosle la palabra!

Las juntas nacen de la mano de la Constitución de 1917; recordemos los preceptos del artículo 123 Apartado A, que le dan base:

**XX.** Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.

**XXI.** Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

La justicia en la medida en que se concretiza, no sólo abre el camino para el bienestar y el desarrollo, sino mantiene a raya los abusos, que serán de inmediato sometidos a los dictados y sanción del derecho, en bien de la paz, entendida en su sentido más amplio.

La izquierda propone como una de las partes sustanciales de la reforma laboral integral, la supresión de las juntas de conciliación y arbitraje, entregando las atribuciones de éstas a jueces laborales integrados al Poder Judicial Federal o Locales, según la competencia que les corresponde en sujeción al artículo 123 constitucional Apartado A, fracción XXXI, y el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

Esto permitirá por un lado impulsar la democratización del mundo del trabajo, en beneficio en general de la democratización del país, al hacer a un lado uno de los pilares del corporativismo sindical, cual son las juntas de conciliación y arbitraje; por el otro permitirá abrir el camino hacia una justicia imparcial, expedita y profesional, en el marco de la tutela necesaria hacia las y los trabajadores. Es decir, un verdadero equilibrio entre los factores de la producción, incluido el mundo del derecho procesal, debe partir del concepto de la justicia distributiva, que reconoce la desventaja existente en perjuicio de los trabajadores en el mundo real en que se desarrollan las relaciones de trabajo.

El procedimiento laboral es parte consustancial al logro de la justicia en bien de los trabajadores. Por más que la parte sustantiva de la Ley Federal del Trabajo establezca en su favor un cúmulo de derecho, esto será poco significativo si su parte procesal da facilidades para que la impunidad penetre todos sus tejidos, para que en la práctica se anulen tales derechos, incluidos los derechos colectivos.

Las juntas de conciliación y arbitraje han sido llevadas a un estado de plena descomposición; por lo que las mismas son uno de los principales obstáculos contra la justicia en bien de los trabajadores, sus familias y entorno, y luego han encaminado a la clase trabajadora a un creciente arrinconamiento histórica frente al poder. La constitución de las juntas en su origen buscó el equilibrio entre los factores de producción sin dejar la referida tutela hacia las personas que viven de su trabajo, y en algunos momentos alcanzaron laudos memorables a favor de los trabajadores, como el dictado a favor de los trabajadores petroleros que llevó de la mano hacia la Expropiación Petrolera.

Sin embargo, en la medida en que los gobiernos han marchado hacia la derecha, y han usado todos los medios, legales e ilegales para debilitar a los trabajadores en sus derechos, especialmente a sus sindicatos, las juntas han triturado a la justicia expedita que ordena el artículo 17 constitucional, justicia expedita que ha emigrado al reino de la fábula, y se han transformado en nido de coyotes, golpeadores, triquiñuelas y corrupción sin medida. El golpe de gracia, se ha dado con la contención de los salarios caídos a un periodo delimitado de 12 meses, ya no hasta la cumplimentación del laudo como sucede actualmente, pues los procedimientos carecerán de equidad y hasta de racionalidad, pues por una cantidad mínima se tendría que pelear durante prolongados años y, eso si el trabajador gana el juicio. Lo que desalentaría las demandas, y alentaría la impunidad.

Urge pues, sobre todo en este bache de la historia del mundo del trabajo, que sea el Poder Judicial quien conozca y resuelva de los conflictos laborales en sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje, sin dejar los principios protectores del derecho procesal laboral.

La justicia en el mundo laboral aún está en pañales; no están creadas ni las bases lógicas y objetivas para hacerla posible. Es decir, la creación de órganos con la imparcialidad y preparación necesarias.

Sino que se encuentran en manos de órganos que están subordinados jerárquicamente al Ejecutivo Federal o ejecutivos locales, según la naturaleza de los asuntos. Por tanto sometidos a visiones e intereses políticos dominantes, que por su propia naturaleza, responden a los dictados de los más poderosos; en menoscabo de los derechos de los trabajadores.

No es concebible que hoy día, cuando se ha fortalecido la división de poderes, tengamos tribunales que realizan funciones jurisdiccionales y sin embargo dependan del Poder Ejecutivo. Esa subordinación está en correspondencia con la época en que se creó el artículo 123 Constitucional, misma en la que el Ejecutivo fue diseñado para ejercer un poder omnímodo. Hoy los conflictos laborales requieren tribunales independientes que impartan justicia laboral en forma eficaz.

Por su estructura actual las juntas de conciliación y arbitraje dan el espejismo de ser tribunales democráticos, en los cuales se encuentran representados los trabajadores, los patronos y el gobierno, que actuaría como miembro imparcial, como fiel de la balanza. Sin embargo, en la práctica podemos cerciorarnos de que en la mayoría de los casos el representante del gobierno, es decir, el Presidente de la junta, no actúa con la imparcialidad que debiera y acaba sumándose al voto del representante del capital; por lo tanto, esa estructura tripartita se convierte en bipartita en perjuicio del trabajador. Si a ello agregamos la presencia de líderes sindicales venales, se configura un cuadro desalentador para quienes mayoritariamente esperan justicia en el marco de los laudos dictados por dichas juntas. Laudos de los cuales depende en gran parte su vida y futuro de los trabajadores y sus familias.

El derecho laboral requiere tribunales independientes, que pertenezcan al órgano de poder encargado de dirimir las diferencias entre los particulares, es decir, el Poder Judicial. El elemento que diferenciará a los jueces laborales de los demás jueces es el conjunto de principios de derecho tanto sustantivo como procesal bajo los cuales se regirán. En ningún momento podrá aplicarse el principio de igualdad de las partes, pues partimos de la concepción de que el trabajador y el patrón no son ni serán iguales dado su diversa realidad económica y política; por eso, tanto las normas sustantivas como procesales deben ser tutelares de la clase trabajadora, aplicándose el principio de suplencia de la queja y todos los demás que han caracterizado al derecho laboral. Los jueces laborales conocerán de los conflictos entre el trabajo y el capital, y formarán parte del Poder Judicial federal o local según corresponda. Así pues, esta es una reforma fundamental, que tiende a mejorar la impartición de la justicia laboral.

Estos tribunales laborales tendrán una estructura similar a la de los demás juzgados del Poder Judicial, y su titular será un juez.

Si bien, la concretización de la propuesta contenida en esta iniciativa representará un indudable avance para la justicia laboral, no será suficiente. A últimas fechas, el Poder Judicial también se ha manchado las manos con sentencias conculcadoras del estado de derecho, en perjuicio de los trabajadores. Es decir, la estructura toda de la justicia en el país requiere de una reforma de esencia, de manera que el Poder Judicial recobre la autonomía y dignidad que le deben ser inherentes.

Una reforma que sustituya a las juntas de conciliación y arbitraje con jueces laborales debe partir desde el texto de la Constitución federal, en cuyo artículo 123, Apartado A, se consagra expresamente la existencia de tales juntas. De ahí, tal modificación, deberá impactar a la ley Federal del Trabajo de manera transversal.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, Numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente Iniciativa.

**Denominación del proyecto de ley o decreto**

Iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 123 constitucional, en sus fracciones XVIII, XIX, XX, XXI, XXVI, XXVII, inciso b); y se adiciona un segundo párrafo a la fracción XX, en los siguientes términos:

**Artículo 123. ...**

A. ...

**I. a XVII. ...**

**XVIII.** Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, al juez laboral, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

**XIX.** Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del juez laboral;

**XX.** Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión **del juez laboral, quién formará parte del Poder Judicial Federal o local, según corresponda.**

**Los jueces laborales federales también serán competentes para conocer de los conflictos derivados del régimen de seguridad social.**

**XXI.** Si el **patrón** se negare a someter sus diferencias al **juicio laboral o aceptar la sentencia pronunciada por el juez laboral, éste** dará por terminado el contrato de trabajo y **el patrón** quedará obligado, **a solicitud del trabajador, a indemnizarlo** con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

**XXII. a XXV. ...**

**XXVI.** Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por el **juez laboral o el inspector del trabajo** y visado por el cónsul de la nación a

donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

**XXVII. ...**

a)...

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio del **juez laboral competente**.

c) a h)...

**XXVIII. a XXXI. ...**

B. ...

**Artículo Segundo. Se reforman los artículos:** 4o., fracción I, inciso a); 5o., fracciones III y VI; 23, párrafo primero; 28, fracciones III y V; 33, párrafo segundo; 42 fracción VI; 47, tres último párrafos; 48, párrafo primero; 49 fracción II; 57, párrafo primero; 75 párrafo primero; 114; 121 último párrafo; 152; 153; 153-X; 157; 158 párrafo segundo; 163, fracción II; 207, párrafo primero; 210; 211, párrafo primero; 245; 273, fracción II; 277, párrafo segundo; 278 párrafo primero; 353-O; 353-R, párrafo segundo; 365, párrafo primero; 365 párrafo segundo; 367; 368; 369 último párrafo; 373 penúltimo párrafo; 389; 390 párrafo primero; 391 Bis, párrafo primero; 392; 418; 424, fracción II; 424 Bis, párrafo segundo; 426 párrafo primero; 429, fracciones I a IV; 430; 431; 432, párrafo primero; 435, fracciones I a III; 439; 448, párrafo primero; 449; 466; 469, fracción IV; 483 párrafo segundo; 490 párrafo primero; 493; 503, fracciones I a VII; 504, fracción V; 505; 519, fracción III y último párrafo; 521, fracción primera; 523, fracción X; 685, párrafos primero y segundo; 686, párrafo segundo; 688; 690, párrafos primero y segundo; 691, párrafo primero; 692, fracción I; 693; 694; 697, párrafo segundo; 698, párrafo primero y segundo; 699, párrafos primero y segundo; 700, fracciones III y VI; 701; 703, párrafo segundo; 704; 705, fracción I; 706; 707, párrafo primero y fracciones V a VIII; 708; 709, párrafo primero, a) y b) de la fracción I y fracciones III y IV; 710, párrafo primero; 714; 715; 717 a 721; 722 párrafo primero; 723; 724, párrafos primero y segundo; 725 a 728; 729, fracción III; 730; 731, párrafo primero; 734; 737, párrafos primero y penúltimo; 742, fracciones II, III, VIII y XII; 744; 745; 746, párrafos primero y segundo; 747, fracción II; 749; 753; 757; 760, párrafo primero; 766, párrafo primero; 769, fracción II; 770, párrafo segundo; 771, párrafo primero; 772, párrafos primero y segundo; 773, párrafos primero y segundo; 774; 779; 782; 783; 784, párrafo primero y fracción VI; 785, párrafo primero; 788; 790 fracción III, V a VII; 791, párrafos primero y segundo; 793, párrafos primero y segundo; 803; 807, párrafo segundo; 809; 813, fracciones II a IV; 814; 815, fracciones I, II, V, VI, VII y XI; 816; 817; 818, párrafos primero y segundo; 819; 823; 824; 825 fracciones III a V; 826, párrafos primero y segundo; 826 Bis; 828; 829, fracción I; 830; 836; 836-A, párrafos primero y segundo; 836-D, fracciones I, párrafos primero y segundo, IV, párrafo primero, y V; 837, párrafo primero y fracción III; 838; 839; 840, párrafo primero y fracciones I y IV; 841 a 844; 847, párrafos primero y segundo; 848; 849; 850, fracciones I a III; 852, párrafo último; 853; 854, fracción III; 856, párrafos primero y segundo; 857, párrafo primero; 860; 861, fracciones II y IV; 862; 863, párrafo segundo; 871; 873, párrafo segundo; 874, párrafos primero y segundo; 875, párrafo último; 876 fracciones I a III y V; 878, fracciones I, II, párrafos primero y segundo, III, V y VII; 880, fracción IV; 883, párrafos primero y segundo; 884 fracciones III, párrafo primero y b), IV y V; 885, párrafo primero y segundo; 886; 889; 891; 893; 894; 895, fracciones I y IV; 898; 899-A, párrafo primero y tercero; 899-E, párrafos tercero a quinto, séptimo a undécimo, decimotercero a decimoquinto; 899-F párrafos primero y último; 899-G; 901; 902, párrafo primero; 905; 906, fracciones III, IV, VII y VIII; 907, párrafo primero; 908; 909 párrafo primero; 912, párrafo segundo; 913; 915; 919; 920, fracción

II; 921 a 923; 926; 927, fracciones I y III; 928, fracciones I y III a V y último párrafo; 929, párrafo primero; 930, fracciones II y V; 932, párrafo primero; 934 a 936; 937, párrafos primero y segundo; 938, fracciones I a IV; 939 a 946; 947, párrafo primero; 948; 949; 956; 966, fracciones II, párrafos primero a tercero, y III; 967, párrafo segundo; 968, Apartado A, fracciones II y III, Apartado B, fracciones I y III; 969, fracción I; 971, fracciones I y II; 972; 975, fracción II a); 977, párrafo primero y fracciones II y V; 978, párrafo primero; 979 párrafo primero; 980 fracciones I a III; 981, párrafo primero; 982; 983, párrafos primero y segundo; 984, párrafos primero y segundo; 985, párrafo primero; 986, párrafos primero y segundo; 987, párrafos primero y tercero; 988, párrafos primero y segundo; 989 a 991; 1003, párrafo segundo; **se adicionan:** artículo 891 Bis; y un segundo párrafo al artículo 919; **se derogan:** 353-S; 523, fracciones IX, XI y XII; 525 Bis; 604 a 620; 621 a 624; 625 a 647; 648 a 675; 845; 846; 865 a 869; 876, fracción VI; 877 a 890; 897; 899-E, párrafo último; 917; 918; 930, fracción IV; 991, párrafo segundo, **todos de la Ley Federal del Trabajo**, en los siguientes términos:

## **Título Primero**

### **Principios Generales**

**Artículo 4o.** No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad:

I. Se atacan los derechos de tercero en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

- a) Cuando se trate de sustituir o se sustituya definitivamente a un trabajador que reclame la reinstalación en su empleo sin haberse resuelto el caso por **el juez laboral**.
- b) Cuando se niegue el derecho de ocupar su mismo puesto a un trabajador que haya estado separado de sus labores por causa de enfermedad o de fuerza mayor, o con permiso, al presentarse nuevamente a sus labores; y

II. Se ofenden los derechos de la sociedad en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

- a) Cuando declarada una huelga en los términos que establece esta Ley, se trate de substituir o se substituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga, salvo lo que dispone el artículo 468.
- b) Cuando declarada una huelga en iguales términos de licitud por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar sus labores o siga trabajando.

**Artículo 5o.** Las disposiciones de esta ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:

I. Trabajos para niños menores de catorce años;

II. Una jornada mayor que la permitida por esta ley;

III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo, a juicio del juez laboral;

- IV. Horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciséis años;
- V. Un salario inferior al mínimo;
- VI. Un salario que no sea remunerador, a juicio **del juez laboral**;
- VII. Un plazo mayor de una semana para el pago de los salarios a los obreros;
- VIII. Un lugar de recreo, fonda, cantina, café, taberna o tienda, para efectuar el pago de los salarios, siempre que no se trate de trabajadores de esos establecimientos;
- IX. La obligación directa o indirecta para obtener artículos de consumo en tienda o lugar determinado;
- X. La facultad del patrón de retener el salario por concepto de multa;
- XI. Un salario menor que el que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo o igual jornada, por consideración de edad, sexo o nacionalidad;
- XII. Trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de dieciséis años; y
- XIII. Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo.

En todos estos casos se entenderá que rigen la Ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas.

## **Título Segundo**

### **Relaciones Individuales de Trabajo**

#### **Capítulo I**

##### **Disposiciones generales**

**Artículo 23.** Los mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta Ley. Los mayores de catorce y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, **del juez laboral**, del inspector del trabajo o de la autoridad política.

Los menores trabajadores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan.

**Artículo 28.** En la prestación de los servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República, contratados en territorio nacional y cuyo contrato de trabajo se rija por esta ley, se observará lo siguiente:

- I. Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y contendrán además de las estipulaciones del artículo 25 de esta Ley, las siguientes:

- a) Indicar que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;
- b) Las condiciones de vivienda decorosa e higiénica que disfrutará el trabajador, mediante arrendamiento o cualquier otra forma;
- c) La forma y condiciones en las que se le otorgará al trabajador y de su familia, en su caso, la atención médica correspondiente; y
- d) Los mecanismos para informar al trabajador acerca de las autoridades consulares y diplomáticas mexicanas a las que podrá acudir en el extranjero y de las autoridades competentes del país a donde se prestarán los servicios, cuando el trabajador considere que sus derechos han sido menoscabados, a fin de ejercer la acción legal conducente;

II. El patrón señalará en el contrato de trabajo domicilio dentro de la República para todos los efectos legales;

III. El contrato de trabajo será sometido a la aprobación **del juez laboral**, el cual, después de comprobar que éste cumple con las disposiciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo lo aprobará.

En caso de que el patrón no cuente con un establecimiento permanente y domicilio fiscal o de representación comercial en territorio nacional, **el juez laboral** fijará el monto de una fianza o depósito para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. El patrón deberá comprobar ante el **mismo juez** el otorgamiento de la fianza o la constitución del depósito;

IV. El trabajador y el patrón deberán anexar al contrato de trabajo la visa o permiso de trabajo emitido por las autoridades consulares o migratorias del país donde deban prestarse los servicios; y

V. Una vez que el patrón compruebe ante **el juez** que ha cumplido las obligaciones contraídas, se ordenará la cancelación de la fianza o la devolución del depósito que ésta hubiere determinado.

**Artículo 33.** Es nula la renuncia que los trabajadores hagan de los salarios devengados, de las indemnizaciones y demás prestaciones que deriven de los servicios prestados, cualquiera que sea la forma o denominación que se le dé.

Todo convenio o liquidación, para ser válido, deberá hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él. Será ratificado ante **el juez laboral**, la que lo aprobará siempre que no contenga renuncia de los derechos de los trabajadores.

### **Capítulo III**

#### **Suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo**

**Artículo 42.** Son causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:

- I. La enfermedad contagiosa del trabajador;

II. La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo;

III. La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses del patrón, tendrá éste la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquél;

IV. El arresto del trabajador;

V. El cumplimiento de los servicios y el desempeño de los cargos mencionados en el artículo 5o de la Constitución, y el de las obligaciones consignadas en el artículo 31, fracción III de la misma Constitución;

**VI. La designación de los trabajadores como representantes ante los organismos estatales, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y otros semejantes;**

VII. La falta de los documentos que exijan las Leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador; y

VIII. La conclusión de la temporada en el caso de los trabajadores contratados bajo esta modalidad.

#### **Capítulo IV**

#### **Rescisión de las relaciones de trabajo**

**Artículo 47.** Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;

II. Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, o en contra de clientes y proveedores del patrón, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia;

III. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo;

IV. Cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o personal directivo administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio;

VII. Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales o de hostigamiento y o acoso sexual contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo;

IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

X. Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico;

XIV. La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo;

XIV Bis. La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio cuando sea imputable al trabajador y que exceda del periodo a que se refiere la fracción IV del artículo 43; y

XV. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

El patrón que despida a un trabajador deberá darle aviso escrito en el que refiera claramente la conducta o conductas que motivan la rescisión y la fecha o fechas en que se cometieron.

El aviso deberá entregarse personalmente al trabajador en el momento mismo del despido o bien, comunicarlo **al juez laboral** competente, dentro de los cinco días hábiles siguientes, en cuyo caso deberá proporcionar el último domicilio que tenga registrado del trabajador a fin de que la autoridad se lo notifique en forma personal.

La prescripción para ejercer las acciones derivadas del despido no comenzará a correr sino hasta que el trabajador reciba personalmente el aviso de rescisión.

La falta de aviso al trabajador personalmente o por conducto **juez laboral**, por sí sola determinará la separación no justificada y, en consecuencia, la nulidad del despido.

**Artículo 48.** El trabajador podrá solicitar ante **el juez laboral**, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago.

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un período máximo de doce meses, en términos de lo preceptuado en la última parte del párrafo anterior.

Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento a la sentencia, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones.

En caso de muerte del trabajador, dejarán de computarse los salarios vencidos como parte del conflicto, a partir de la fecha del fallecimiento.

Los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento de pruebas, recursos y, en general toda actuación en forma notoriamente improcedente, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, se le impondrá una multa de 100 a 1000 veces el salario mínimo general.

Si la dilación es producto de omisiones o conductas irregulares de los servidores públicos, la sanción aplicable será la suspensión hasta por noventa días sin pago de salario y, en caso de reincidencia, la destitución del cargo, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, en este último supuesto se dará vista al Ministerio Público para que investigue la posible comisión de delitos contra la administración de justicia.

**Artículo 49.** - El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;
- II. Si comprueba ante **el juez laboral** que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y **el juez laboral** estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;
- III. En los casos de trabajadores de confianza;
- IV. En el servicio doméstico; y
- V. Cuando se trate de trabajadores eventuales.

### **Título Tercero** **Condiciones de Trabajo**

#### **Capítulo I** **Disposiciones generales**

**Artículo 57.** El trabajador podrá solicitar **del juez laboral** la modificación de las condiciones de trabajo, cuando el salario no sea remunerador o sea excesiva la jornada de trabajo o concurran circunstancias económicas que la justifiquen.

El patrón podrá solicitar la modificación cuando concurran circunstancias económicas que la justifiquen.

### **Capítulo III** **Días de descanso**

**Artículo 75.** - En los casos del artículo anterior los trabajadores y los patrones determinarán el número de trabajadores que deban prestar sus servicios. Si no se llega a un convenio, resolverá **el juez laboral**.

Los trabajadores quedarán obligados a prestar los servicios y tendrán derecho a que se les pague, independientemente del salario que les corresponda por el descanso obligatorio, un salario doble por el servicio prestado.

### **Capítulo VII** **Normas protectoras y privilegios del salario**

**Artículo 114.** Los trabajadores no necesitan entrar a concurso, quiebra, suspensión de pagos o sucesión. **El juez laboral** procederá al embargo y remate de los bienes necesarios para el pago de los salarios e indemnizaciones.

### **Capítulo VIII** **Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas**

**Artículo 121.** El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ajustará a las normas siguientes:

I. El patrón, dentro de un término de diez días contado a partir de la fecha de la presentación de su declaración anual, entregará a los trabajadores copia de la misma. Los anexos que de conformidad con las disposiciones fiscales debe presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedarán a disposición de los trabajadores durante el término de treinta días en las oficinas de la empresa y en la propia Secretaría.

Los trabajadores no podrán poner en conocimiento de terceras personas los datos contenidos en la declaración y en sus anexos;

II. Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato titular del contrato colectivo o la mayoría de los trabajadores de la empresa, podrá formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzgue convenientes, la que tendrá la obligación de responder por escrito, una vez que concluyan los procedimientos de fiscalización de acuerdo a los plazos que establece el Código Fiscal de la Federación, respecto de cada una de ellas;

III. La resolución definitiva dictada por la misma secretaría no podrá ser recurrida por los trabajadores; y

IV. Dentro de los treinta días siguientes a la resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el patrón dará cumplimiento a la misma independientemente de que la impugne.

Si como resultado de la impugnación variara a su favor el sentido de la resolución, los pagos hechos podrán deducirse de las utilidades correspondientes a los trabajadores en el siguiente ejercicio.

Lo anterior, a excepción de que el patrón hubiese obtenido **del juez laboral**, la suspensión del reparto adicional de utilidades.

### **Capítulo III**

#### **Habitaciones para los trabajadores**

**Artículo 152.** Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante **los jueces laborales** las acciones individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas en este capítulo.

**Artículo 153.** Las empresas tendrán derecho a ejercitar ante **los jueces laborales**, las acciones que les correspondan en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este capítulo.

### **Capítulo III Bis**

#### **De la productividad, formación y capacitación de los trabajadores**

**Artículo 153-X.** Los trabajadores y patrones tendrán derecho a ejercitar ante **los jueces laborales** las acciones individuales y colectivas que deriven de la obligación de capacitación o adiestramiento impuesta en este Capítulo.

### **Capítulo IV**

#### **Derechos de preferencia, antigüedad y ascenso**

**Artículo 157.** El incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 154 y 156 da derecho al trabajador para solicitar ante **el juez laboral**, a su elección, que se le otorgue el puesto correspondiente o se le indemnice con el importe de tres meses de salario. Tendrá además derecho a que se le paguen los salarios e intereses, en su caso, a que se refiere el párrafo segundo del artículo 48.

**Artículo 158.** Los trabajadores de planta y los mencionados en el artículo 156 tienen derecho en cada empresa o establecimiento a que se determine su antigüedad.

Una comisión integrada con representantes de los trabajadores y del patrón formulará el cuadro general de las antigüedades, distribuido por categorías de cada profesión u oficio y ordenará se le dé publicidad. Los trabajadores inconformes podrán formular objeciones ante la comisión y recurrir la resolución de ésta ante **el juez laboral**.

### **Capítulo V**

#### **Inveniones de los trabajadores**

**Artículo 163.** - La atribución de los derechos al nombre y a la propiedad y explotación de las invenciones realizadas en la empresa, se regirá por las normas siguientes:

- I. El inventor tendrá derecho a que su nombre figure como autor de la invención;

II. Cuando el trabajador se dedique a trabajos de investigación o de perfeccionamiento de los procedimientos utilizados en la empresa, por cuenta de ésta la propiedad de la invención y el derecho a la explotación de la patente corresponderán al patrón. El inventor, independientemente del salario que hubiese percibido, tendrá derecho a una compensación complementaria, que se fijará por convenio de las partes o por **el juez laboral** cuando la importancia de la invención y los beneficios que puedan reportar al patrón no guarden proporción con el salario percibido por el inventor; y

III. En cualquier otro caso, la propiedad de la invención corresponderá a la persona o personas que la realizaron, pero el patrón tendrá un derecho preferente, en igualdad de circunstancias, al uso exclusivo o a la adquisición de la invención y de las correspondientes patentes.

## **Título Sexto** **Trabajos Especiales**

### **Capítulo III** **Trabajadores de los buques**

**Artículo 207.** El amarre temporal de un buque que, autorizado por el juez laboral, no da por terminadas las relaciones de trabajo, sólo suspende sus efectos hasta que el buque vuelva al servicio.

Las reparaciones a los buques no se considerarán como amarre temporal.

**Artículo 210.** En los casos de la fracción V del artículo anterior, si los trabajadores convienen en efectuar trabajos encaminados a la recuperación de los restos del buque o de la carga, se les pagarán sus salarios por los días que trabajen. Si el valor de los objetos salvados excede del importe de los salarios, tendrán derecho los trabajadores a una bonificación adicional, en proporción a los esfuerzos desarrollados y a los peligros arrostrados para el salvamento, la que se fijará por acuerdo de las partes o por decisión **del juez laboral**, que oírá previamente el parecer de la autoridad marítima.

**Artículo 211.** El Reglamento Interior de Trabajo, depositado **ante el juez laboral**, deberá registrarse en la Capitanía de Puerto.

Las violaciones al reglamento se denunciarán al inspector del trabajo, quien, previa averiguación, las pondrá en conocimiento de la autoridad del trabajo, juntamente con la opinión del capitán de puerto.

### **Capítulo IV** **Trabajo de las tripulaciones aeronáuticas**

**Artículo 245.** El **juez laboral** previamente a la aprobación del reglamento interior de trabajo, recabará la opinión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a fin de que en el mismo se observen las disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones y sus reglamentos.

### **Capítulo VII** **Trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal**

**Artículo 273.** En la determinación de la antigüedad de los trabajadores, y del orden en que deben ser utilizados sus servicios, se observarán las normas siguientes:

I. La antigüedad se computará a partir de la fecha en que principió el trabajador a prestar sus servicios al patrón;

II. En los contratos colectivos podrá establecerse la antigüedad de cada trabajador. El trabajador inconforme podrá solicitar del juez laboral que rectifique su antigüedad. Si no existen contratos colectivos o falta en ellos la determinación, la antigüedad se fijará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158; y

III. La distribución del trabajo se hará de conformidad con la antigüedad que corresponda a cada trabajador. En los contratos colectivos se determinarán las modalidades que se estime conveniente para la distribución del trabajo.

**Artículo 277.** En los contratos colectivos podrá estipularse que los patrones cubran un porcentaje sobre los salarios, a fin de que se constituya un fondo de pensiones de jubilación o de invalidez que no sea consecuencia de un riesgo de trabajo. En los estatutos del sindicato o en un reglamento especial aprobado por la asamblea, se determinarán los requisitos para el otorgamiento de las pensiones.

Las cantidades correspondientes se entregarán por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social y en caso de que éste no acepte, a la institución bancaria que se señale en el contrato colectivo. La institución cubrirá las pensiones previa aprobación **del juez laboral**.

**Artículo 278.** En los contratos colectivos podrá estipularse la constitución de un fondo afecto al pago de responsabilidades por concepto de pérdidas o averías. La cantidad correspondiente se entregará a la institución bancaria nacional que se señale en el contrato colectivo, la que cubrirá los pagos correspondientes por convenio entre el sindicato y el patrón, o mediante resolución **del juez laboral**.

Alcanzado el monto del fondo, no se harán nuevas aportaciones, salvo para reponer las cantidades que se paguen.

## **Capítulo XVII**

### **Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley**

**Artículo 353-O.** Los sindicatos a que se refiere el artículo anterior deberán registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o ante el juez laboral que corresponda, según sea federal o local la ley que creó a la universidad o institución de que se trate.

**Artículo 353-R.** En el procedimiento de huelga el aviso para la suspensión de labores deberá darse por lo menos con diez días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo.

Además de los casos previstos por el artículo 935, antes de la suspensión de los trabajos, las partes o en su defecto el juez laboral, con audiencia de aquéllas, fijarán el número indispensable de trabajadores que deban continuar trabajando para que sigan ejecutándose las labores cuya suspensión pueda perjudicar irreparablemente la buena marcha de una investigación o un experimento en curso.

**Artículo 353-S. (Se deroga.)**

## **Título Séptimo**

### **Relaciones Colectivas de Trabajo**

## Capítulo II Sindicatos, federaciones y confederaciones

**Artículo 365.** Los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y **ante los jueces laborales** en los de competencia local, a cuyo efecto remitirán por duplicado:

- I. Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva;
- II. Una lista con el número, nombres y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, empresas o establecimientos en los que se prestan los servicios;
- III. Copia autorizada de los estatutos; y
- IV. Copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiese elegido la directiva.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores serán autorizados por el Secretario General, el de Organización y el de Actas, salvo lo dispuesto en los estatutos.

**Artículo 365 Bis.** Las autoridades a que se refiere el artículo anterior harán pública, para consulta de cualquier persona, debidamente actualizada, la información de los registros de los sindicatos. Asimismo, deberán expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de registros que se les soliciten, en términos del artículo 8o. constitucional, de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda.

El texto íntegro de las versiones públicas de los estatutos en los sindicatos deberá estar disponible en los sitios de Internet de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de **los jueces laborales**, según corresponda.

Los registros de los sindicatos deberán contener, cuando menos, los siguientes datos:

- I. Domicilio;
- II. Número de registro;
- III. Nombre del sindicato;
- IV. Nombre de los integrantes del Comité Ejecutivo;
- V. Fecha de vigencia del Comité Ejecutivo;
- VI. Número de socios, y
- VII. Central obrera a la que pertenecen, en su caso.

La actualización de los índices se deberá hacer cada tres meses.

**Artículo 367.** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, una vez que haya registrado un sindicato, enviará copia de la resolución **al juez laboral que corresponda.**

**Artículo 368.** El registro del sindicato y de su directiva, otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o **por los jueces laborales de carácter local**, produce efectos ante todas las autoridades.

**Artículo 369.** El registro del sindicato podrá cancelarse únicamente:

- I. En caso de disolución; y
- II. Por dejar de tener los requisitos legales.

**El juez laboral** resolverá acerca de la cancelación de su registro.

**Artículo 373.** La directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino.

La obligación a que se refiere el párrafo anterior no es dispensable.

En todo momento cualquier trabajador tendrá el derecho de solicitar información a la directiva, sobre la administración del patrimonio del sindicato.

En caso de que los trabajadores no hubieren recibido la información sobre la administración del patrimonio sindical o estimen la existencia de irregularidades en la gestión de los fondos sindicales, podrán acudir a las instancias y procedimientos internos previstos en los respectivos estatutos, en términos del artículo 371, fracción XIII, de esta ley.

De no existir dichos procedimientos o si agotados éstos, no se proporciona la información o las aclaraciones correspondientes, podrán tramitar ante **el juez laboral** que corresponda, el cumplimiento de dichas obligaciones.

El ejercicio de las acciones a que se refiere el párrafo anterior, por ningún motivo implicará la pérdida de derechos sindicales, ni será causa para la expulsión o separación del trabajador inconforme.

### **Capítulo III**

#### **Contrato colectivo de trabajo**

**Artículo 389.** La pérdida de la mayoría a que se refiere el artículo anterior, declarada por el Juez Laboral, produce la de la titularidad del contrato colectivo de trabajo.

**Artículo 390.** El contrato colectivo de trabajo deberá celebrarse por escrito, bajo pena de nulidad. Se hará por triplicado, entregándose un ejemplar a cada una de las partes y se depositará el otro tanto **ante el juez laboral.**

El contrato surtirá efectos desde la fecha y hora de presentación del documento, salvo que las partes hubiesen convenido en una fecha distinta.

**Artículo 391 Bis. Los jueces laborales** harán pública, para consulta de cualquier persona, la información de los contratos colectivos de trabajo que se encuentren depositados ante las mismas. Asimismo, deberán expedir copias de dichos documentos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda.

De preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en los sitios de Internet de **los jueces laborales**.

**Artículo 392.** En los contratos colectivos podrá establecerse la organización de comisiones mixtas para el cumplimiento de determinadas funciones sociales y económicas. Sus resoluciones serán ejecutadas por **los jueces laborales**, en los casos en que las partes las declaren obligatorias.

#### **Capítulo IV** **Contrato Ley**

**Artículo 418.** En cada empresa, la administración del contrato-ley corresponderá al sindicato que represente dentro de ella el mayor número de trabajadores. La pérdida de la mayoría declarada por **el juez laboral** produce la de la administración.

#### **Capítulo V** **Reglamento interior de trabajo**

**Artículo 424.** En la formación del reglamento se observarán las normas siguientes:

- I. Se formulará por una comisión mixta de representantes de los trabajadores y del patrón;
- II. Si las partes se ponen de acuerdo, cualquiera de ellas, dentro de los ocho días siguientes a su firma, lo depositará ante **el juez laboral**;
- III. No producirán ningún efecto legal las disposiciones contrarias a esta Ley, a sus reglamentos, y a los contratos colectivos y contratos-ley; y
- IV. Los trabajadores o el patrón, en cualquier tiempo, podrán solicitar del juez se subsanen las omisiones del reglamento o se revisen sus disposiciones contrarias a esta ley y demás normas de trabajo.

**Artículo 424 Bis. Los jueces laborales** harán pública, para consulta de cualquier persona, la información de los reglamentos interiores de trabajo que se encuentren depositados ante las mismas. Asimismo, deberán expedir copias de dichos documentos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda.

De preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los reglamentos interiores de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en los sitios de Internet de los jueces laborales.

#### **Capítulo VI** **Modificación colectiva de las condiciones de trabajo**

**Artículo 426.** Los sindicatos de trabajadores o los patrones podrán solicitar de los jueces Laborales la modificación de las condiciones de trabajo contenidas en los contratos colectivos o en los contratos-ley:

- I. Cuando existan circunstancias económicas que la justifiquen; y
- II. Cuando el aumento del costo de la vida origine un desequilibrio entre el capital y el trabajo.

La solicitud se ajustará a lo dispuesto en los artículos 398 y 419, fracción I, y se tramitará de conformidad con las disposiciones para conflictos colectivos de naturaleza económica.

## **Capítulo VII**

### **Suspensión colectiva de las relaciones de trabajo**

**Artículo 429.** En los casos señalados en el artículo 427, se observarán las normas siguientes:

- I. Si se trata de la fracción I, el patrón o su representante, dará aviso de la suspensión **al juez laboral**, para que ésta, previo el procedimiento consignado en el artículo 892 y siguientes, la apruebe o desapruebe;
- II. Si se trata de las fracciones III a V, el patrón, previamente a la suspensión, deberá obtener la autorización **del juez laboral**, de conformidad con las disposiciones para conflictos colectivos de naturaleza económica; y
- III. Si se trata de las fracciones II y VI, el patrón, previamente a la suspensión, deberá obtener la autorización **del juez laboral**, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 892 y siguientes.
- IV. Si se trata de la fracción VII, el patrón no requerirá aprobación o autorización **del juez laboral** y estará obligado a pagar a sus trabajadores una indemnización equivalente a un día de salario mínimo general vigente, por cada día que dure la suspensión, sin que pueda exceder de un mes.

**Artículo 430.** El **juez laboral**, con excepción de los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 427, al sancionar o autorizar la suspensión, fijará la indemnización que deba pagarse a los trabajadores, tomando en consideración, entre otras circunstancias, el tiempo probable de suspensión de los trabajos y la posibilidad de que encuentren nueva ocupación, sin que pueda exceder del importe de un mes de salario.

**Artículo 431.** El sindicato y los trabajadores podrán solicitar cada seis meses **del juez laboral** que verifique si subsisten las causas que originaron la suspensión. Si **el juez** resuelve que no subsisten, fijará un término no mayor de treinta días, para la reanudación de los trabajos. Si el patrón no los reanuda, los trabajadores tendrán derecho a la indemnización señalada en el artículo 50.

**Artículo 432.** El patrón deberá anunciar con toda oportunidad la fecha de reanudación de los trabajos. Dará aviso al sindicato, y llamará por los medios que sean adecuados, a juicio **del juez laboral**, a los trabajadores que prestaban sus servicios en la empresa cuando la suspensión fue decretada, y estará obligado a reponerlos en los puestos que ocupaban con anterioridad, siempre que se presenten dentro del plazo que fije el mismo patrón, que no podrá ser menor de treinta días, contado desde la fecha del último llamamiento.

Si el patrón no cumple las obligaciones consignadas en el párrafo anterior, los trabajadores podrán ejercitar las acciones a que se refiere el artículo 48.

Lo establecido en el presente artículo no será aplicable en el caso a que se refiere la fracción VII del artículo 427. En este supuesto, los trabajadores estarán obligados a reanudar sus labores tan pronto concluya la contingencia.

## **Capítulo VIII**

### **Terminación colectiva de las relaciones de trabajo**

**Artículo 435.** En los casos señalados en el artículo anterior, se observarán las normas siguientes:

- I. Si se trata de las fracciones I y V, se dará aviso de la terminación **al juez laboral**, para que ésta, previo el procedimiento consignado en el artículo 892 y siguientes, la apruebe o desapruebe;
- II. Si se trata de la fracción III, el patrón, previamente a la terminación, deberá obtener la autorización **del juez laboral**, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 892 y siguientes; y
- III. Si se trata de la fracción II, el patrón, previamente a la terminación, deberá obtener la autorización **del juez laboral**, de conformidad con las disposiciones para conflictos colectivos de naturaleza económica.

**Artículo 439.** Cuando se trate de la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos, que traiga como consecuencia la reducción de personal, a falta de convenio, el patrón deberá obtener la autorización **del juez laboral**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 892 y siguientes. Los trabajadores reajustados tendrán derecho a una indemnización de cuatro meses de salario, más veinte días por cada año de servicios prestados o la cantidad estipulada en los contratos de trabajo si fuese mayor y a la prima de antigüedad a que se refiere el artículo 162.

## **Título Octavo**

### **Huelgas**

#### **Capítulo I**

##### **Disposiciones generales**

**Artículo 448.** El ejercicio del derecho de huelga suspende la tramitación de los conflictos colectivos de naturaleza económica pendientes ante **el juez laboral**, y la de las solicitudes que se presenten, salvo que los trabajadores sometan el conflicto a la decisión **del juez**.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior cuando la huelga tenga por objeto el señalado en el artículo 450, fracción VI.

**Artículo 449.** **El juez laboral** y las autoridades civiles correspondientes deberán hacer respetar el derecho de huelga, dando a los trabajadores las garantías necesarias y prestándoles el auxilio que soliciten para suspender el trabajo.

#### **Capítulo II**

##### **Objetivos y procedimientos de huelga**

**Artículo 469.** La huelga terminará:

- I. Por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los patrones;
- II. Si el patrón se allana, en cualquier tiempo, a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores;
- III. Por laudo arbitral de la persona o comisión que libremente elijan las partes; y
- IV. Por sentencia **del juez laboral** si los trabajadores huelguistas someten el conflicto a su decisión.

## **Título Noveno**

### **Riesgos de Trabajo**

**Artículo 483.** Las indemnizaciones por riesgos de trabajo que produzcan incapacidades, se pagarán directamente al trabajador.

En los casos de incapacidad mental, comprobados ante **el juez laboral**, la indemnización se pagará a la persona o personas, de las señaladas en el artículo 501, a cuyo cuidado quede; en los casos de muerte del trabajador, se observará lo dispuesto en el artículo 115.

**Artículo 490.** En los casos de falta inexcusable del patrón, la indemnización podrá aumentarse hasta en un veinticinco por ciento, a juicio **del juez laboral**. Hay falta inexcusable del patrón:

- I. Si no cumple las disposiciones legales, reglamentarias y las contenidas en las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo;
- II. Si habiéndose realizado accidentes anteriores, no adopta las medidas adecuadas para evitar su repetición;
- III. Si no adopta las medidas preventivas recomendadas por las comisiones creadas por los trabajadores y los patrones, o por las autoridades del Trabajo;
- IV. Si los trabajadores hacen notar al patrón el peligro que corren y éste no adopta las medidas adecuadas para evitarlo; y
- V. Si concurren circunstancias análogas, de la misma gravedad a las mencionadas en las fracciones anteriores.

**Artículo 493.** Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, **el juez laboral** podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes.

**Artículo 503.** Para el pago de la indemnización en los casos de muerte por riesgo de trabajo, se observarán las normas siguientes:

I. El inspector del trabajo que reciba el aviso de la muerte, o **el juez laboral** ante la que se reclame el pago de la indemnización, mandará practicar dentro de las veinticuatro horas siguientes una investigación encaminada a averiguar qué personas dependían económicamente del trabajador y ordenará se fije un aviso en lugar visible del establecimiento donde prestaba sus servicios, convocando a los beneficiarios para que comparezcan ante **el juez laboral**, dentro de un término de treinta días, a ejercitar sus derechos;

II. Si la residencia del trabajador en el lugar de su muerte era menor de seis meses, se girará exhorto **al juez laboral** o al Inspector del Trabajo del lugar de la última residencia, a fin de que se practique la investigación y se fije el aviso mencionado en la fracción anterior;

III. **El juez laboral** o el inspector del Trabajo, independientemente del aviso a que se refiere la fracción I, podrán emplear los medios publicitarios que juzguen conveniente para convocar a los beneficiarios;

IV. El Inspector del Trabajo, concluida la investigación, remitirá el expediente **al juez laboral**;

V. Satisfechos los requisitos señalados en las fracciones que anteceden y comprobada la naturaleza del riesgo, **el juez laboral**, con audiencia de las partes, dictará resolución, determinando qué personas tienen derecho a la indemnización;

VI. **El juez laboral** apreciará la relación de esposo, esposa, hijos y ascendientes, sin sujetarse a las pruebas legales que acrediten el matrimonio o parentesco, pero no podrá dejar de reconocer lo asentado en las actas del registro civil; y

VII. El pago hecho en cumplimiento de la resolución **del juez laboral** libera al patrón de responsabilidad. Las personas que se presenten a deducir sus derechos con posterioridad a la fecha en que se hubiese verificado el pago, sólo podrán deducir su acción en contra de los beneficiarios que lo recibieron.

**Artículo 504.** Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

I. Mantener en el lugar de trabajo los medicamentos y material de curación necesarios para primeros auxilios y adiestrar personal para que los preste;

II. Cuando tenga a su servicio más de cien trabajadores, establecer una enfermería, dotada con los medicamentos y material de curación necesarios para la atención médica y quirúrgica de urgencia. Estará atendida por personal competente, bajo la dirección de un médico cirujano. Si a juicio de éste no se puede prestar la debida atención médica y quirúrgica, el trabajador será trasladado a la población u hospital en donde pueda atenderse a su curación;

III. Cuando tengan a su servicio más de trescientos trabajadores, instalar un hospital, con el personal médico y auxiliar necesario;

IV. Previo acuerdo con los trabajadores, podrán los patrones celebrar contratos con sanatorios u hospitales ubicados en el lugar en que se encuentre el establecimiento o a una distancia que permita el traslado rápido y cómodo de los trabajadores, para que presten los servicios a que se refieren las dos fracciones anteriores;

V. Dar aviso escrito o por medios electrónicos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al Inspector del Trabajo y **al juez laboral**, dentro de las 72 horas siguientes, de los accidentes que ocurran, proporcionando los siguientes datos y elementos:

- a) Nombre y domicilio de la empresa;
- b) Nombre y domicilio del trabajador; así como su puesto o categoría y el monto de su salario;
- c) Lugar y hora del accidente, con expresión sucinta de los hechos;
- d) Nombre y domicilio de las personas que presenciaron el accidente; y,
- e) Lugar en que se presta o haya prestado atención médica al accidentado.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social deberán intercambiar información en forma permanente respecto de los avisos de accidentes de trabajo que presenten los patrones, así como otros datos estadísticos que resulten necesarios para el ejercicio de sus respectivas facultades legales; y

VI. Tan pronto se tenga conocimiento de la muerte de un trabajador por riesgos de trabajo, dar aviso escrito a las autoridades que menciona la fracción anterior, proporcionando, además de los datos y elementos que señala dicha fracción, el nombre y domicilio de las personas que pudieran tener derecho a la indemnización correspondiente.

VII. (Se deroga.)

**Artículo 505.** Los médicos de las empresas serán designados por los patrones. Los trabajadores podrán oponerse a la designación, exponiendo las razones en que se funden. En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, resolverá **el juez laboral**.

#### **Título Décimo Prescripción**

**Artículo 519.** Prescriben en dos años:

- I. Las acciones de los trabajadores para reclamar el pago de indemnizaciones por riesgo de trabajo;
- II. Las acciones de los beneficiarios en los casos de muerte por riesgos de trabajo; y
- III. Las acciones para solicitar la ejecución **de las sentencias de los jueces laborales** y de los convenios celebrados ante ellas.

La prescripción corre, respectivamente, desde el momento en que se determine el grado de la incapacidad para el trabajo; desde la fecha de la muerte del trabajador, y desde el día siguiente al en que hubiese quedado notificado **la sentencia del juez** o aprobado el convenio. Cuando la sentencia imponga la obligación de reinstalar, el patrón podrá solicitar **del juez** que fije al trabajador un término no mayor de treinta días para que regrese al trabajo, apercibiéndolo que de no hacerlo, podrá el patrón dar por terminada la relación de trabajo.

**Artículo 521.** La prescripción se interrumpe:

I. Por la sola presentación de la demanda o de cualquiera promoción ante el juez laboral, independientemente de la fecha de la notificación. No es obstáculo para la interrupción que el juez sea incompetente; y

II. Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, de palabra, por escrito o por hechos indudables.

**Título Once**  
**Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales**

**Capítulo I**  
**Disposiciones generales**

**Artículo 523.** La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;

III. A las autoridades de las entidades federativas, y a sus direcciones o departamentos de trabajo;

IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;

V. Al Servicio Nacional de Empleo;

VI. A la Inspección del Trabajo;

VII. A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;

VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;

IX. **(Se deroga).**

X. A los Poderes Judiciales federal y estatales;

XI. **(Se deroga.)**

XII. **(Se deroga.)**

**Artículo 525 Bis. (Se deroga.)**

**Capítulo XII**  
**Junta federal de conciliación y arbitraje**

**Artículos 604 a 620. (Se derogan.)**

**Capítulo XIII**  
**Juntas locales de conciliación y arbitraje**

**Artículos 621 a 624. (Se derogan.)**

**Título Doce**  
**Personal Jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje**

**Artículos 625 a 647. (Se derogan.)**

**Título Trece**  
**Representantes de los Trabajadores y de los Patrones**

**Capítulo I**  
**Representantes de los trabajadores y de los patrones en las juntas federal y locales de conciliación y arbitraje en las juntas de conciliación permanentes**

**Artículos 648 a 675. (Se derogan.)**

**Título Catorce**  
**Derecho Procesal del Trabajo**

**Capítulo I**  
**Principios procesales**

**Artículo 685.** El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte. **Los jueces laborales** tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, el juez, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea obscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley.

**Artículo 686.** El proceso del derecho del trabajo y los procedimientos paraprocesales, se sustanciarán y decidirán en los términos señalados en la presente ley.

**Los jueces** ordenarán que se corrija cualquier irregularidad u omisión que notaren en la sustanciación del proceso, para el efecto de regularizar el procedimiento, sin que ello implique que puedan revocar sus propias resoluciones, según lo dispone el artículo 848 de la presente Ley.

**Artículo 688.** Las autoridades administrativas están obligadas, dentro de la esfera de su competencia, a auxiliar a **los jueces laborales**. Si se negaren a ello, serán responsables en los términos de las leyes aplicables al caso. **Los jueces laborales** se auxiliarán entre sí en el ejercicio de sus funciones.

**Capítulo II**  
**De la capacidad, personalidad y legitimación**

**Artículo 690.** Las personas que puedan ser afectadas por la resolución que se pronuncie en un conflicto, podrán intervenir en él, comprobando su interés jurídico en el mismo, o ser llamadas a juicio por **el juez**.

Los terceros interesados en un juicio podrán comparecer o ser llamados a éste hasta antes de la celebración de la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, para manifestar lo que a su derecho convenga. **El juez**, con suspensión del procedimiento y citación de las partes, dictará acuerdo señalando día y hora para la celebración de la audiencia respectiva, la que deberá celebrarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la comparecencia o llamamiento del tercero, notificando personalmente al mismo el acuerdo señalado con cinco días hábiles de anticipación.

**Artículo 691.** Los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer a juicio sin necesidad de autorización alguna; pero, en caso de no estar asesorados en juicio, **el juez** solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para tal efecto. Tratándose de menores de 16 años, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo les designará un representante cuando no lo tuvieren.

Lo previsto en el párrafo anterior se aplicará también tratándose de presuntos beneficiarios de algún trabajador fallecido.

**Artículo 692.** Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado.

Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas:

I. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante **el juez**;

II. Los abogados patronos o asesores legales de las partes, sean o no apoderados de éstas, deberán acreditar ser abogados o licenciados en derecho con cédula profesional o personas que cuenten con carta de pasante vigente expedida por la autoridad competente para ejercer dicha profesión. Sólo se podrá autorizar a otras personas para oír notificaciones y recibir documentos, pero éstas no podrán comparecer en las audiencias ni efectuar promoción alguna;

III. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello; y

IV. Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la autoridad registradora correspondiente, de haber quedado inscrita la directiva del sindicato. También podrán comparecer por conducto de apoderado legal, quien en todos los casos deberá ser abogado, licenciado en derecho o pasante.

**Artículo 693.** **Los jueces** podrán tener por acreditada la personalidad de los representantes de los trabajadores o sindicatos, federaciones y confederaciones sin sujetarse a las reglas del artículo anterior, siempre que de los documentos exhibidos lleguen al convencimiento de que, efectivamente, se representa a la parte interesada.

**Artículo 694.** Los trabajadores, los patronos y las organizaciones sindicales, podrán otorgar poder mediante simple comparecencia, previa identificación, ante **los jueces laborales** del lugar de su

residencia, para que los representen ante cualquier autoridad del trabajo; la personalidad se acreditará con la copia certificada que se expida de la misma.

**Artículo 697.** Siempre que dos o más personas ejerciten la misma acción u opongan la misma excepción en un mismo juicio deben litigar unidas y con una representación común, salvo que los colitigantes tengan intereses opuestos.

Si se trata de las partes actoras, el nombramiento de representante común deberá hacerse en el escrito de demanda, o en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas; si se trata de las demandadas, el nombramiento se hará en el escrito de contestación o en la audiencia a que se ha hecho mención. Si el nombramiento no lo hicieran los interesados dentro de los términos señalados, **el juez** lo hará escogiéndolo de entre los propios interesados.

El representante común tendrá los derechos, obligaciones y responsabilidad inherentes a un mandatario judicial.

### **Capítulo III**

#### **De las competencias**

**Artículo 698.** Será competencia de **los jueces laborales** de las entidades federativas conocer de los conflictos que se susciten dentro de su jurisdicción, que no sean de la competencia de **los jueces laborales federales**.

**Los jueces laborales federales** conocerán de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias contenidas en los artículos 123, fracción XXXI, de la Constitución Política y 527 de esta ley.

**Artículo 699.** Cuando en los conflictos a que se refiere el párrafo primero del artículo que antecede, se ejerciten en la misma demanda acciones relacionadas con obligaciones en materia de **seguridad social**, capacitación y adiestramiento o de seguridad e higiene, el conocimiento de estas materias será de la competencia **del juez laboral federal**, de acuerdo con su jurisdicción.

En el supuesto previsto en el párrafo anterior, **el juez laboral de la entidad federativa**, al admitir la demanda, ordenará se saque copia de la misma y de los documentos presentados por el actor, las que remitirá inmediatamente **al juez laboral federal** para la sustanciación y resolución, exclusivamente, de las cuestiones sobre capacitación y adiestramiento, y de seguridad e higiene, en los términos señalados en esta ley.

**Artículo 700.** - La competencia por razón del territorio se rige por las normas siguientes:

I. **(Se deroga.)**

II. En los conflictos individuales, el actor puede escoger entre:

- a) El juez Laboral del lugar de celebración del contrato.
- b) El juez del domicilio del demandado.

c) El **juez laboral** del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será el Juez del último de ellos.

III. En los conflictos colectivos de jurisdicción federal, **será competente el juez laboral federal**; y en los conflictos colectivos de jurisdicción local, el juez del lugar donde esté ubicada la empresa, **dependencia o establecimiento**;

IV. Cuando se trate de la cancelación del registro de un sindicato, **el juez** del lugar donde se hizo;

V. En los conflictos entre patrones o trabajadores entre sí, **el juez** del domicilio del demandado; y

VI. Cuando el demandado sea un sindicato, el juez del domicilio del mismo.

**Artículo 701.** Los Jueces Laborales de oficio deberán declararse incompetentes en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen. Si **el juez** se declara incompetente, con citación de las partes, remitirá de inmediato el expediente **al juez** que estime competente; si ésta o aquél, al recibir el expediente, se declara a su vez incompetente, remitirá de inmediato el expediente a la autoridad que debe decidir la competencia, en los términos del artículo 705 de esta ley.

**Artículo 703.** - Las cuestiones de competencia, en materia de trabajo, sólo pueden promoverse por declinatoria.

La declinatoria deberá oponerse al iniciarse el período de demanda y excepciones en la audiencia respectiva, acompañando los elementos en que se funde; en ese momento, **el juez** después de oír a las partes y recibir las pruebas que estime convenientes, las que deberán referirse exclusivamente a la cuestión de incompetencia, dictará en el acto resolución.

**Artículo 704.** Cuando **un juez laboral** considere que el conflicto de que conoce, es de la competencia de **otro juez laboral**, con citación de las partes, se declarará incompetente y remitirá los autos **al juez laboral** que estime competente. Si éste al recibir el expediente se declara a su vez incompetente, lo remitirá a la autoridad que deba decidir la cuestión de competencia, **en los términos del artículo siguiente**, para que ésta determine cuál es **el juez** que debe continuar conociendo del conflicto.

**Artículo 705.** Las competencias se decidirán:

**I. Por las salas del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa cuando se trate de jueces laborales de la misma entidad federativa entre sí y;**

II. Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscite entre:

a) **Jueces laborales** de la entidad federativa y jueces laborales federales.

b) **Jueces laborales** de diferentes entidades federativas.

c) **Jueces laborales** de la entidad federativa o **jueces laborales federales** y otro órgano jurisdiccional.

**Artículo 706.** Será nulo todo lo actuado ante **el juez laboral** incompetente, salvo el acto de admisión de la demanda o, en su caso, cuando se haya celebrado convenio que ponga fin al negocio, en el periodo de conciliación.

#### **Capítulo IV** **De los impedimentos y excusas**

**Artículo 707. Los jueces laborales y los secretarios** están impedidos para conocer de los juicios en que intervengan, cuando:

- I. Tengan parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de las partes;
- II. Tengan el mismo parentesco, dentro del segundo grado, con el representante legal, abogado o procurador de cualquiera de las partes;
- III. Tengan interés personal directo o indirecto en el juicio;
- IV. Alguno de los litigantes o abogados haya sido denunciante, querellante o acusador del funcionario de que se trate, de su cónyuge o se haya constituido en parte en causa criminal, seguida contra cualquiera de ellos; siempre que se haya ejercitado la acción penal correspondiente;
- V. Sean apoderados o defensores de alguna de las partes o peritos o testigos, en el mismo juicio, o **hayan** emitido opinión sobre el mismo;
- VI. Sean socios, arrendatarios, trabajadores o patrones o que dependan económicamente de alguna de las partes o de sus representantes;
- VII. Sean tutores o curadores, o **hayan** estado bajo la tutela o curatela de las partes o de sus representantes; y
- VIII. Sean deudores, acreedores, herederos o legatarios de cualquiera de las partes o de sus representantes.

**Artículo 708. Los jueces laborales y los secretarios** no son recusables, pero deberán excusarse de conocer de los juicios en que intervengan, cuando se encuentren comprendidos en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo anterior. De no hacerlo, incurrirán en la responsabilidad a que se refiere esta ley.

**Artículo 709.** Las excusas se calificarán y **resolverán** de plano, y en su tramitación se observarán las normas siguientes:

- I. Las instruirán y decidirán:
  - a) **Las salas del tribunal superior de la entidad federativa, cuando se trate de jueces estatales o del Distrito Federal.**
  - b) **Los tribunales unitarios de circuito cuando se trate de jueces federales;**

II. La excusa se deberá promover por escrito y bajo protesta de decir verdad, ante las autoridades señaladas en la fracción anterior, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se tenga conocimiento del impedimento. Al solicitarse se acompañarán las pruebas que lo justifiquen;

III. La autoridad que decida sobre la excusa, tan pronto la reciba, resolverá de plano con los elementos que tenga para ello o podrá señalar día y hora para que comparezca ante ella el interesado, para que después **deseñalar día y hora de oírlo** y recibir pruebas, de inmediato dicte resolución; y

IV. Si la excusa es declarada improcedente, la autoridad competente podrá sancionar al que se excusó, con amonestación o suspensión del cargo hasta por ocho días y, en caso, de reincidencia en el mismo asunto, será destituido, **siempre que sea evidente que la excusa obedeció a una acción de mala fe.**

**Artículo 710.** Cuando alguna de las partes conozca que **el juez laboral o el secretario** se encuentran impedidos para conocer de algún juicio y **éstos** no se abstengan de hacerlo, las partes podrán ocurrir ante las autoridades señaladas en la fracción I del artículo anterior, haciendo por escrito la denuncia, a la que deberán acompañar las pruebas que acrediten el impedimento y la que se tramitará conforme al procedimiento señalado en la fracción III del citado precepto.

Si se comprueba el impedimento, **el juez laboral será sustituido por el secretario del propio juzgado y éste por el propio juez.**

Independientemente de la sustitución, el funcionario impedido será sancionado, en los términos previstos en la fracción IV del artículo 709 de esta ley.

## **Capítulo V**

### **De la actuación de las juntas**

**Artículo 714.** Las actuaciones de **los jueces laborales** deben practicarse en días y horas hábiles, bajo pena de nulidad, siempre que esta ley no disponga otra cosa.

**Artículo 715.** Son días hábiles todos los del año con excepción de los sábados y domingos, los de descanso obligatorio, los festivos que señale el calendario oficial y aquellos en que **el juzgado laboral** suspenda sus labores.

**Artículo 717.** Los **jueces laborales** pueden habilitar los días y horas inhábiles para que se practiquen diligencias, cuando haya causa justificada, expresando concreta y claramente cuál es ésta, así como las diligencias que hayan de practicarse.

**Artículo 718.** La audiencia o diligencia que se inicie en día y hora hábil podrá continuarse hasta su terminación, sin suspenderla y sin necesidad de habilitación expresa. En caso de que se suspenda, deberá continuarse el siguiente día hábil; **el juez laboral** hará constar en autos la razón de la suspensión.

**Artículo 719.** Cuando en la fecha señalada no se llevare a cabo la práctica de alguna diligencia, **el juez laboral** hará constar en autos la razón por la cual no se practicó y señalará en el mismo acuerdo, el día y hora para que tenga lugar la misma.

**Artículo 720.** Las audiencias serán públicas. **El juez laboral** podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que sean a puerta cerrada, cuando lo exija el mejor despacho de los negocios, la moral o las buenas costumbres.

**Artículo 721.** Todas las actuaciones procesales serán autorizadas por el secretario, excepción hecha de las diligencias encomendadas a otros funcionarios; lo actuado en las audiencias se hará constar en actas, las que deberán ser firmadas por las personas que en ellas intervinieron, quieran y sepan hacerlo. Cuando **el juez o el secretario omitieren** firmar las actas de las diligencias en las que **estuvieron presentes**, se entenderá que están conformes con ellas. De las actas de las audiencias se entregará copia autógrafa a cada una de las partes comparecientes.

**Artículo 722.** Las declaraciones que rindan las partes, sus apoderados o cualquier persona ante los **jueces laborales**, las harán bajo protesta de decir verdad y bajo apercibimiento de las penas en que incurrirán si declaran falsamente ante autoridad.

Las declaraciones de peritos en derecho, serán rendidas bajo protesta de decir verdad, sin que se requiera apercibimiento alguno.

**Artículo 723.** **El juez laboral**, conforme a lo establecido en esta ley, está obligado a expedir a la parte solicitante, copia certificada de cualquier documento o constancia que obre en el expediente. También deberá certificar la copia fotostática que exhiban las partes, de algún documento o constancia que aparezca en autos, previo cotejo que se haga con el original.

**Artículo 724.** **Los jueces laborales**, podrán acordar la creación, divulgación y utilización de herramientas tecnológicas en las que se incluyan los sistemas necesarios para la consulta y actuación de las partes en los procedimientos establecidos en el Título Catorce de la presente ley.

**Los jueces laborales** también podrán acordar que los expedientes concluidos de manera definitiva sean dados de baja previa certificación de la microfilmación de los mismos o de su conservación a través de cualquier otro procedimiento técnico científico que permita su consulta.

**Artículo 725.** En caso de extravío o desaparición del expediente o de alguna constancia, el secretario, previo informe del archivista, certificará la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones. **El juez laboral**, de oficio o a petición de parte, lo hará del conocimiento de las partes; procederá a practicar las investigaciones del caso y a tramitar de inmediato la reposición de los autos, en forma incidental.

**Artículo 726.** En el caso del artículo anterior, **el juez laboral** señalará, dentro de las setenta y dos horas siguientes, día y hora para que tenga lugar una audiencia en la que las partes deberán aportar todos los elementos, constancias y copias que obren en su poder. **El juez laboral** podrá ordenar se practiquen aquellas actuaciones y diligencias necesarias para reponer los autos, teniendo en cuenta, en su caso, lo dispuesto por el artículo 727 de esta ley.

**Artículo 727.** **El juez laboral**, de oficio, cuando lo estime conveniente, hará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente, de la desaparición del expediente o actuación, acompañando copia de las actas y demás diligencias practicadas con dicho motivo.

**Artículo 728.** **Los jueces laborales** podrán imponer correcciones disciplinarias para mantener el buen orden en el desarrollo de las audiencias o diligencias, y exigir que se les guarde el respeto y la consideración debidos.

**Artículo 729.** Por su orden las correcciones disciplinarias que pueden imponerse son:

I. Amonestación;

II. Multa, que no podrá exceder de 100 veces del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el tiempo en que se cometa la violación. Tratándose de trabajadores, la multa no podrá exceder del importe de su jornal o salario en un día. Para los efectos de este artículo, no se considera trabajadores a los apoderados; y

III. Expulsión del juzgado; la persona que se resista a cumplir la orden, será desalojada del local con el auxilio de la fuerza pública.

**Artículo 730.** Cuando los hechos que motiven la imposición de una corrección disciplinaria puedan constituir la comisión de un delito, el **juez laboral** levantará un acta circunstanciada y la turnará al Ministerio Público, para los efectos conducentes.

**Artículo 731.** El **juez laboral** podrá emplear conjunta e indistintamente, cualquiera de los medios de apremio necesarios, para que las personas concurren a las audiencias en las que su presencia es indispensable o para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

Los medios de apremio que pueden emplearse son:

I. Multa, que no podrá exceder de 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el tiempo en que se cometió el desacato. Tratándose de trabajadores, la multa no podrá exceder del importe de su jornal o salario de un día. Para los efectos de este artículo, no se considerará trabajadores a los apoderados;

II. Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública; y

III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

## **Capítulo VI**

### **De los términos procesales**

**Artículo 734.** En ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar actuaciones **judiciales**. Los avisos de suspensión de labores se publicarán en el boletín **laboral** o en los estrados, en su caso.

**Artículo 737.** Cuando el domicilio de la persona demandada se encuentre fuera del lugar de residencia **del juzgado**, el **juez laboral** podrá ampliar el término de que se trate, en función de la distancia a razón de un día por cada doscientos kilómetros, de tres a doce días, tomando en cuenta los medios de comunicación existentes.

## **Capítulo VII**

### **De las notificaciones**

**Artículo 739.** Las partes, en su primera comparecencia o escrito, deberán señalar domicilio dentro del lugar de residencia **del juez laboral** para recibir notificaciones, si no lo hacen, las notificaciones personales se harán por boletín o por estrados, según el caso, en los términos previstos en esta ley.

Asimismo, deberán señalar el domicilio del demandado para recibir notificaciones, o el último lugar donde el trabajador prestó sus servicios. La notificación es personal y se diligenciará conforme a lo dispuesto en el artículo 743.

La persona que comparezca como tercero interesado en un juicio, **deberá** señalar domicilio dentro del lugar de residencia **del juez laboral** para recibir notificaciones; si no lo hace, se estará a lo dispuesto en la parte final del primer párrafo de este artículo.

En caso de que las partes señalen terceros interesados, deberán indicar en su promoción inicial el domicilio de éstos para recibir notificaciones.

**Artículo 742.** Se harán personalmente las notificaciones siguientes:

- I. El emplazamiento a juicio y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo;
- II. El auto de radicación del juicio, que dicten **los jueces laborales** en los expedientes que les remitan **otros jueces**;
- III. La resolución en que **el juez** se declare incompetente;
- IV. El auto que recaiga al recibir la sentencia de amparo;
- V. La resolución que ordene la reanudación del procedimiento; cuya tramitación estuviese interrumpida o suspendida por cualquier causa legal;
- VI. El auto que cite a absolver posiciones;
- VII. La resolución que deban conocer los terceros extraños al juicio;
- VIII. **La sentencia**;
- IX. El auto que conceda término o señale fecha para que el trabajador sea reinstalado;
- X. El auto por el que se ordena la reposición de actuaciones;
- XI. En los casos a que se refieren los artículos 772 y 774 de esta ley; y
- XII. En casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio del juez.

**Artículo 744.** Las ulteriores notificaciones personales se harán al interesado o persona autorizada para ello, el mismo día en que se dicte la resolución si concurre al local **del juzgado** o en el domicilio que hubiese designado y si no se hallare presente, se le dejará una copia de la resolución autorizada por el Actuario; si la casa o local está cerrado, se fijará la copia en la puerta de entrada o en el lugar de trabajo.

El actuario asentará razón en autos.

**Artículo 745.** **El juez laboral federal y el juez laboral de la entidad federativa podrán** acordar la publicación de un boletín que contenga la lista de las notificaciones que no sean personales.

**Artículo 746.** Surtirán sus efectos las notificaciones que se hagan a las partes en el Boletín Laboral, salvo que sean personales. Cuando el juez no publique boletín, estas notificaciones se harán en los estrados **del juzgado**.

El secretario hará constar en autos la fecha de la publicación respectiva y fijará diariamente en lugar visible del local **del juzgado**, un ejemplar del Boletín Laboral o, en su caso, las listas de las notificaciones por estrados; coleccionando unos y otras, para resolver cualquier cuestión que se suscite sobre la omisión de alguna publicación.

Las listas de notificaciones deberán ser autorizadas y selladas en su fecha por el Secretario. La publicación de las notificaciones contendrá la fecha, el número del expediente y los nombres de las partes en los juicios de que se trate.

**Artículo 747.** Las notificaciones surtirán sus efectos de la manera siguiente:

I. Las personales: el día y hora en que se practiquen, contándose de momento a momento, cualquiera que sea la hora en que se haya hecho la notificación, salvo disposición en contrario en la ley; y

II. Las demás; al día siguiente al de su publicación en el Boletín o en los estrados **del juzgado**.

**Artículo 749.** Las notificaciones hechas al apoderado o a las personas expresamente autorizadas legalmente por las partes, acreditadas ante el juez, surtirán los mismos efectos que si se hubiesen hecho a ellas.

## **Capítulo VIII**

### **De los exhortos y despachos**

**Artículo 753.** Las diligencias que no puedan practicarse en el lugar de residencia del juzgado que conozca del juicio deberán encomendarse por medio de exhorto al **juez laboral** del domicilio en que deban practicarse; y, de no haberlas en dicho lugar, a la autoridad más próxima al lugar que corresponda dentro de la República Mexicana.

**Artículo 757.** El **juez laboral** deberá expedir los exhortos y despachos, al día siguiente de aquél en que surta sus efectos la resolución que los ordene.

**Artículo 760.** El **juez laboral** a solicitud de parte, podrá entregar el exhorto y sus anexos al oferente previa razón que deje en autos, quien bajo su más estricta responsabilidad lo entregará a la autoridad exhortada para su diligenciamiento.

El oferente devolverá el exhorto diligenciado bajo su más estricta responsabilidad a la exhortante.

## **Capítulo X**

### **De la acumulación**

**Artículo 766.** En los procesos de trabajo que se encuentren en trámite ante **los jueces laborales**, procede la acumulación de oficio o a instancia de parte, en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo actor contra el mismo demandado, en los que se reclamen las mismas prestaciones;

II. Cuando sean las mismas partes, aunque las prestaciones sean distintas, pero derivadas de una misma relación de trabajo;

III. Cuando se trate de juicios promovidos por diversos actores contra el mismo demandado, si el conflicto tuvo su origen en el mismo hecho derivado de la relación de trabajo; y

IV. En todos aquellos casos, que por su propia naturaleza las prestaciones reclamadas o los hechos que las motivaron, puedan originar resoluciones contradictorias.

**Artículo 769.** La acumulación declarada procedente, produce los siguientes efectos:

I. En el caso de la fracción I, del artículo 766, no surtirá efecto alguno lo actuado en el juicio o juicios acumulados y únicamente surtirán efecto las actuaciones del juicio más antiguo; y

II. En los casos previstos por las fracciones II, III y IV del artículo 766, los conflictos se resolverán por **el juez laboral** en una sola resolución.

**Artículo 770.** Para la tramitación y resolución de la acumulación, se observarán las normas contenidas en los artículos 761 al 765.

Será competente para conocer de la acumulación **el juez laboral** que hubiere prevenido; observándose en lo conducente, lo dispuesto en el Capítulo III de este Título.

## **Capítulo XI**

### **De la continuación del proceso y de la caducidad**

**Artículo 771.** Los **jueces laborales** cuidarán, bajo su más estricta responsabilidad, que los juicios que ante ellos se tramiten no queden inactivos, proveyendo lo que conforme a la Ley corresponda hasta dictar **la sentencia**, salvo disposición en contrario.

En caso de no cumplir lo anterior, se harán acreedores a las sanciones que establezcan las Leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

**Artículo 772.** Cuando, para continuar el trámite del juicio en los términos del artículo que antecede, sea necesaria promoción del trabajador y éste no la haya efectuado dentro de un lapso de cuarenta y cinco días naturales, **el juez laboral** deberá ordenar que se le requiera personalmente para que la presente, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, operará la caducidad a que se refiere el artículo siguiente.

Si el trabajador está patrocinado por un procurador del Trabajo, **el juez laboral** notificará el acuerdo de que se trata al trabajador y a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, para los efectos correspondientes. Si no estuviera patrocinado por la Procuraduría, se le hará saber a ésta el acuerdo, para el efecto de que intervenga ante el trabajador y le precise las consecuencias legales de la falta de promoción, así como para que le brinde asesoría legal en caso de que el trabajador se la requiera.

**Artículo 773. El juez laboral**, a petición de parte, tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en el término de cuatro meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento y se haya cumplido lo dispuesto en el artículo anterior. No se considerará que dicho término opera si están desahogadas las pruebas del actor o está pendiente de dictarse resolución sobre alguna promoción de las partes a que se refiere este artículo, o la práctica de alguna diligencia, o se encuentre pendiente de acordarse la devolución de un exhorto o la recepción de informes o copias que se hubiesen solicitado a diversa autoridad dentro del procedimiento.

Para los efectos del párrafo anterior, **el juez** citará a las partes a una audiencia, en la que después de oírlos y recibir las pruebas que ofrezcan, que deberán referirse exclusivamente a la procedencia o improcedencia del desistimiento, dictará resolución.

**Artículo 774.** En caso de muerte del trabajador, mientras tanto comparecen a juicio sus beneficiarios, **el juez** hará la solicitud al Procurador de la Defensa del Trabajo, en los términos y para los efectos a que se refiere el artículo 772 de esta Ley.

## **Capítulo XII** **De las pruebas**

### **Sección Primera** **Reglas Generales**

**Artículo 779. El juez** desechará aquellas pruebas que no tengan relación con la litis planteada o resulten inútiles o intrascendentes, expresando el motivo de ello.

**Artículo 782. El juez** podrá ordenar con citación de las partes, el examen de documentos, objetos y lugares, su reconocimiento por actuarios o peritos y, en general, practicar las diligencias que juzgue conveniente para el esclarecimiento de la verdad y requerirá a las partes para que exhiban los documentos y objetos de que se trate.

**Artículo 783.** Toda autoridad o persona ajena al juicio que tenga documentos en su poder que puedan contribuir al esclarecimiento de la verdad deberá aportarlos, a más tardar en la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas o, hasta antes del cierre de la instrucción, cuando le sean requeridos por **el juez laboral**.

**Artículo 784. El juez** eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

- I. Fecha de ingreso del trabajador;
- II. Antigüedad del trabajador;
- III. Faltas de asistencia del trabajador;
- IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo;

V. Terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado, en los términos de los artículos 37, fracción I, y 53, fracción III, de esta ley;

VI. Constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador o al juez laboral de la fecha y la causa de su despido;

VII. El contrato de trabajo;

VIII. Jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria, cuando ésta no exceda de nueve horas semanales;

IX. Pagos de días de descanso y obligatorios, así como del aguinaldo;

X. Disfrute y pago de las vacaciones;

XI. Pago de las primas dominical, vacacional y de antigüedad;

XII. Monto y pago del salario;

XIII. Pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; y

XIV. Incorporación y aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social; al Fondo Nacional de la Vivienda y al Sistema de Ahorro para el Retiro.

La pérdida o destrucción de los documentos señalados en este artículo, por caso fortuito o fuerza mayor, no releva al patrón de probar su dicho por otros medios.

**Artículo 785.** Si alguna persona está imposibilitada por enfermedad u otra causa a concurrir al local **del juez** para absolver posiciones; reconocer el contenido o firma de un documento o rendir testimonio, y lo justifica a juicio **del** mismo, mediante certificado médico u otra constancia fehaciente que exhiba bajo protesta de decir verdad, señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba y, de subsistir el impedimento, el juez o el secretario, se **trasladarán** al lugar donde se encuentra el imposibilitado para el desahogo de la prueba. De no encontrarse la persona, se le declarará confeso o por reconocidos los documentos a que se refiere la diligencia o bien, por desierta la prueba, según sea el caso.

Los certificados médicos deberán contener el nombre y número de cédula profesional de quien los expida, la fecha y el estado patológico que impide la comparecencia del citado. Los certificados médicos expedidos por instituciones públicas de seguridad social no requieren ser ratificados.

## **Sección Segunda De la Confesional**

**Artículo 788.** El juez ordenará se cite a los absolventes personalmente o por conducto de sus apoderados, apercibiéndolos de que si no concurren el día y hora señalados, se les tendrá por confesos de las posiciones que se les articulen.

**Artículo 790.** En el desahogo de la prueba confesional se observarán las normas siguientes:

I. Las posiciones podrán formularse en forma oral o por escrito, que exhiba la parte interesada en el momento de la audiencia;

II. Las posiciones se formularán libremente, pero deberán concretarse a los hechos controvertidos; no deberán ser insidiosas o inútiles. Son insidiosas las posiciones que tiendan a ofuscar la inteligencia del que ha de responder, para obtener una confesión contraria a la verdad; son inútiles aquellas que versan sobre hechos que hayan sido previamente confesados o que no están en contradicción con alguna prueba o hecho fehaciente que conste en autos o sobre los que no exista controversia;

III. El absolvente deberá identificarse con cualquier documento oficial y, bajo protesta de decir verdad, responder por sí mismo sin asistencia. No podrá valerse de borrador de respuestas, pero sí se le permitirá que consulte notas o apuntes si el juez, después de conocerlos, resuelve que son necesarios para auxiliar su memoria;

IV. Cuando las posiciones se formulen oralmente, se harán constar textualmente en el acta respectiva; cuando sean formuladas por escrito, éste se mandará agregar a los autos y deberá ser firmado por el articulante y el absolvente;

V. Las posiciones serán calificadas previamente, y cuando no reúnan los requisitos a que se refiere la fracción II, **el juez** las desechará asentando en autos el fundamento y motivo concreto en que apoye su resolución;

VI. El absolvente contestará las posiciones afirmando o negando; pudiendo agregar las explicaciones que juzgue convenientes o las que le pida la **el juez**; las respuestas también se harán constar textualmente en el acta respectiva; y

VII. Si el absolvente se niega a responder o sus respuestas son evasivas, **el juez** de oficio o a instancia de parte, lo apercibirá en el acto de tenerlo por confeso si persiste en ello.

**Artículo 791.** Si la persona que deba absolver posiciones tiene su residencia fuera del lugar donde se encuentre **el juez**, ésta libraré exhorto, acompañando, en sobre cerrado y sellado, el pliego de posiciones previamente calificado; del que deberá sacarse una copia que se guardará en el secreto **del juzgado**.

**El juez**, exhortada recibirá la confesional en los términos en que se lo solicite **el juez** exhortante.

**Artículo 793.** Cuando la persona a quien se señale para absolver posiciones sobre hechos propios ya no labore para la empresa o establecimiento, previa comprobación del hecho, el oferente de la prueba será requerido para que proporcione el domicilio donde deba ser citada. En caso de que el oferente ignore el domicilio, lo hará del conocimiento **del juez** antes de la fecha señalada para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, **y el juez** podrá solicitar a la empresa que proporcione el último domicilio que tenga registrado de dicha persona. En el supuesto de que la persona a que se refiere este artículo haya dejado de prestar sus servicios a la empresa por un término mayor de tres meses, la prueba cambiará su naturaleza a testimonial.

Si la persona citada no concurre el día y hora señalados, el juez lo hará presentar mediante el uso de la fuerza pública.

### **Sección Tercera** **De las Documentales**

**Artículo 803.** Cada parte exhibirá los documentos u objetos que ofrezca como prueba para que obren en autos. Si se trata de informes, o copias, que deba expedir alguna autoridad, **el juez** deberá solicitarlos directamente.

**Artículo 807.** Los documentos existentes en el lugar donde se promueva el juicio, que se encuentren en poder de la contraparte, autoridades o terceros, serán objeto de cotejo o compulsas, a solicitud de la oferente, por conducto del actuario.

Los documentos existentes en lugar distinto del de la residencia **del juzgado**, que se encuentren en cualquiera de los supuestos mencionados en el párrafo anterior, se cotejarán o compulsarán a solicitud del oferente, mediante exhorto dirigido a la autoridad que corresponda.

Para que proceda la compulsas o cotejo, deberá exhibirse en la audiencia de ofrecimiento de pruebas, copia del documento que por este medio deba ser perfeccionado.

**Artículo 809.** Los documentos que se presenten en idioma extranjero deberán acompañarse de su traducción; **el juez** de oficio nombrará inmediatamente traductor oficial, el cual presentará y ratificará, bajo protesta de decir verdad, la traducción que haga dentro del término de cinco días, que podrá ser ampliado por **el juez**, cuando a su juicio se justifique.

### **Sección Cuarta** **De la Testimonial**

**Artículo 813.** La parte que ofrezca prueba testimonial deberá cumplir con los requisitos siguientes:

I. Los testigos deberán ofrecerse en relación con los hechos controvertidos que se pretendan probar con su testimonio, hasta un máximo de cinco testigos para cada hecho, en el entendido de que para su desahogo se estará a lo dispuesto en la fracción X del artículo 815 de esta ley;

II. Indicará los nombres de los testigos; cuando exista impedimento para presentarlos directamente, podrá solicitar al juez que los cite, señalando la causa o los motivos justificados que se lo impidan, en cuyo caso deberá proporcionar sus domicilios y, de resultar éstos incorrectos, quedará a cargo del oferente su presentación;

III. Si el testigo radica fuera del lugar de residencia **del juez**, el oferente deberá al ofrecer la prueba, acompañar interrogatorio por escrito, al tenor del cual deberá ser examinado el testigo; de no hacerlo, se declarará desierta. Asimismo, exhibirá copias del interrogatorio, las que se pondrán a disposición de las demás partes, para que dentro del término de tres días presenten su pliego de repreguntas en sobre cerrado; y

IV. Cuando el testigo sea servidor público de mando superior, a juicio **del juez**, podrá rendir su declaración por medio de oficio, observándose lo dispuesto en este artículo en lo que sea aplicable.

**Artículo 814.** **El juez**, en el caso de la fracción II del artículo anterior, ordenará que se cite al testigo para que rinda su declaración en la hora y día que al efecto se señale, con el apercibimiento de ser presentado por medio de la fuerza pública.

**Artículo 815.** En el desahogo de la prueba testimonial se observarán las normas siguientes:

I. El oferente de la prueba presentará directamente a sus testigos, salvo lo dispuesto en el artículo 813, y el juez procederá a recibir su testimonio;

II. El testigo deberá identificarse ante **el juez** en los términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 884 de esta ley;

III. Los testigos serán examinados por separado, en el orden en que fueran ofrecidos. Los interrogatorios se formularán oralmente, salvo lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 813 de esta ley;

IV. Después de tomar al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirle de las penas en que incurrir los testigos falsos, se harán constar el nombre, edad, estado civil, domicilio, ocupación y lugar en que se trabaja y a continuación se procederá a tomar su declaración;

V. Las partes formularán las preguntas en forma verbal y directamente. **El juez** admitirá aquellas que tengan relación directa con el asunto de que se trata y que no se hayan hecho con anterioridad al mismo testigo, o lleven implícita la contestación;

VI. Primero interrogará al oferente de la prueba y posteriormente a las demás partes. **El juez**, cuando lo estime pertinente, examinará directamente al testigo;

VII. Las preguntas y las respuestas se harán constar en autos, escribiéndose textualmente unas y otras;

VIII. Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho, y el juez deberá solicitarla, respecto de las respuestas que no la lleven ya en sí;

IX. El testigo, enterado de su declaración, firmará al margen de las hojas que la contengan y así se hará constar por el secretario; si no sabe o no puede leer o firmar la declaración, le será leída por el secretario e imprimirá su huella digital y, una vez ratificada, no podrá variarse en la sustancia ni en la redacción;

X. Sólo se recibirá la declaración de tres testigos por cada hecho que se pretenda probar; en el caso que se presentaran más de tres testigos, el oferente de la prueba designará entre ellos quiénes la desahogarán; y

XI. El desahogo de esta prueba será indivisible, salvo que alguno de los testigos radique fuera del lugar de residencia **del juzgado** y que la prueba tenga que desahogarse por exhorto, en cuyo caso **el juez** adoptará las medidas pertinentes para que los otros testigos no tengan conocimiento previo de las declaraciones desahogadas.

**Artículo 816.** Si el testigo no habla el idioma español, rendirá su declaración por medio de intérprete, que será nombrado por **el juez**, el que protestará su fiel desempeño. Cuando el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en español, deberá escribirse en su propio idioma, por él o por el intérprete.

**Artículo 817.** **El juez**, al girar el exhorto para desahogar la prueba testimonial, acompañará los interrogatorios con las preguntas y las repreguntas calificadas, a cuyo tenor deberá desahogarse la

prueba, sin que las partes puedan ampliarlos, e indicará a la autoridad exhortada los nombres de las personas que tienen facultad para intervenir en la diligencia.

**Artículo 818.** Las objeciones o tachas a los testigos se formularán oralmente al concluir el desahogo de la prueba para su apreciación posterior por **el juez**.

Cuando se objetare de falso a un testigo, **el juez** recibirá las pruebas en la audiencia de desahogo de pruebas a que se refiere el artículo 884 de esta ley.

**Artículo 819.** Al testigo que dejare de concurrir a la audiencia, no obstante haber sido citado legalmente, se le hará efectivo el apercibimiento decretado, y **el juez** dictará las medidas necesarias para que comparezca a rendir su declaración, el día y hora señalados.

### **Sección Quinta De la Pericial**

**Artículo 823.** La prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes. La omisión del cuestionario dará lugar a que **el juez** no admita la prueba.

**Artículo 824.** **El juez** nombrará los peritos que correspondan al trabajador, cuando éste lo solicite.

**Artículo 825.** En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

- I. Cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo el caso previsto en el artículo anterior;
- II. Los peritos protestarán de desempeñar su cargo con arreglo a la Ley e inmediatamente rendirán su dictamen; a menos que por causa justificada soliciten se señale nueva fecha para rendir su dictamen;
- III. El día señalado para que tenga verificativo la audiencia respectiva, el o los peritos que concurren a la misma rendirán su dictamen. Si alguno no concurre a la audiencia, sin causa justificada a juicio **del juez**, se señalará nueva fecha para que lo rinda, dictando **el juez** las medidas para que comparezca;
- IV. Las partes y **el juez laboral o el secretario** podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen convenientes; y
- V. En caso de existir discrepancia en los dictámenes, **el juez** designará un perito tercero.

**Artículo 826.** El perito tercero en discordia que designe **el juez** debe excusarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se notifique su nombramiento, siempre que concorra alguna de las causas a que se refiere el capítulo cuarto de este Título.

**El juez** calificará de plano la excusa y, declarada procedente, se nombrará nuevo perito.

**Artículo 826 Bis.** Cuando el dictamen rendido por un perito sea notoriamente falso, tendencioso o inexacto, **el juez** dará vista al Ministerio Público para que determine si existe la comisión de un delito.

## **Sección Sexta De la Inspección**

**Artículo 828.** Admitida la prueba de inspección por **el juez**, señalará día, hora y lugar para su desahogo; si los documentos y objetos obran en poder de alguna de las partes, **el juez lo** aperecibirá de que, en caso de no exhibirlos, se tendrán por ciertos presuntivamente los hechos que tratan de probarse, siempre que se trate de los documentos a que se refiere el artículo 804 de esta ley. Si los documentos y objetos se encuentran en poder de personas ajenas a la controversia, se aplicarán los medios de apremio que procedan.

**Artículo 829.** En el desahogo de la prueba de inspección se observarán las reglas siguientes:

- I. El actuario, para el desahogo de la prueba, se ceñirá estrictamente a lo ordenado por **el juez**;
- II. El actuario requerirá se le pongan a la vista los documentos y objetos que deben inspeccionarse;
- III. Las partes y sus apoderados pueden concurrir a la diligencia de inspección y formular las objeciones u observaciones que estimen pertinentes; y
- IV. De la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que en ella intervengan y la cual se agregará al expediente, previa razón en autos.

## **Sección Séptima De la Presuncional**

**Artículo 830.** Presunción es la consecuencia que la Ley o **el juez** deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido.

## **Sección Octava De la Instrumental**

**Artículo 836.** **El juez** estará obligado a tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente del juicio.

## **Sección Novena De los Elementos Aportados por los Avances de la Ciencia**

**Artículo 836-A.** En el caso de que las partes ofrezcan como prueba, las señaladas en la fracción VIII del artículo 776, el oferente deberá proporcionar **al juez** los instrumentos, aparatos o elementos necesarios para que pueda apreciarse el contenido de los registros y reproducirse los sonidos e imágenes, por el tiempo indispensable para su desahogo.

En caso de que el oferente justifique debidamente su impedimento para proporcionar dichos elementos, **el juez** lo proveerá.

**Artículo 836-D.** En el desahogo de la prueba de medios electrónicos, se observarán las normas siguientes:

I. **El juez** designará el o los peritos que se requieran, a fin de determinar si la información contenida en el documento digital se encuentra íntegra e inalterada, tal y como fue generada desde el primer momento, ubicándola en tiempo y espacio entre el emisor y destinatario.

**El juez** podrá comisionar al actuario para que asociado del o los peritos designados, dé fe del lugar, fecha y hora en que se ponga a disposición de éstos el medio en el cual se contenga el documento digital.

II. Si el documento digital o medio electrónico, se encuentra en poder del oferente, éste deberá poner a disposición del o los peritos designados, los medios necesarios para emitir su dictamen, apercibido que de no hacerlo se decretará desierta la prueba.

III. Si el documento digital o medio electrónico se encuentra en poder de la contraparte, se deberá poner igualmente a disposición del o los peritos designados, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, se establecerá la presunción de ser ciertos los hechos que el oferente exprese, en relación con el documento digital.

IV. Si el documento digital o medio electrónico se encuentra en poder de un tercero, éste tiene la obligación de ponerlo a disposición **del juez**, bajo los apercibimientos establecidos en el artículo 731 de esta ley.

Para los efectos de este artículo, se estará a lo dispuesto en la Sección Quinta del presente Capítulo, relativo a la prueba pericial.

V. Las partes y **el juez** podrán hacer al o a los peritos designados las preguntas que juzguen convenientes.

Para el desahogo de la prueba a que se refiere este artículo, **el juez** en todo momento podrá asistirse de elementos humanos y tecnológicos necesarios para mejor proveer.

### **Capítulo XIII**

#### **De las resoluciones laborales**

**Artículo 837.** Las resoluciones de los **jueces** laborales son:

I. Acuerdos: si se refieren a simples determinaciones de trámite o cuando decidan cualquier cuestión dentro del negocio;

II. Autos incidentales o resoluciones interlocutorias: cuando resuelvan dentro o fuera de juicio un incidente; y

III. **Sentencias:** cuando decidan sobre el fondo del conflicto.

**Artículo 838.** **El juez** dictará sus resoluciones en el acto en que concluya la diligencia respectiva o dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquellas en la que reciba promociones por escrito, salvo disposición en contrario de esta ley.

**Artículo 839.** Las resoluciones de **los jueces laborales** deberán ser firmadas por **ellos** el día en que se **dicten**.

**Artículo 840. La sentencia** contendrá:

- I. Lugar, fecha y **juez** que **la** pronuncie;
- II. Nombres y domicilios de las partes y de sus representantes;
- III. Extracto de la demanda y su contestación; réplica y contrarréplica y, en su caso, de la reconvenición y contestación a la misma, que deberá contener con claridad y concisión las peticiones de las partes y los hechos controvertidos;
- IV. Enumeración de las pruebas admitidas y desahogadas y **apreciación que de ellas haga el juez laboral;**
- V. Extracto de los alegatos;
- VI. Las razones legales o de equidad, la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento; y
- VII. Los puntos resolutivos.

**Artículo 841. Las sentencias** se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero los jueces están obligados a estudiar pormenorizadamente las rendidas, haciendo la valoración de las mismas. Asimismo, expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyan.

**Artículo 842. Las sentencias** deben ser claras, precisas y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

**Artículo 843. En las sentencias**, cuando se trate de prestaciones económicas, se determinará el salario que sirva de base a la condena; cuantificándose el importe de la prestación se señalarán las medidas con arreglo a las cuales deberá cumplirse con la resolución. Sólo por excepción, podrá ordenarse que se abra incidente de liquidación.

**Artículo 844.** Cuando la condena sea de cantidad líquida, se establecerán en **la propia sentencia**, sin necesidad de incidente, las bases con arreglo a las cuales deberá cumplimentarse.

**Artículo 845. (Se deroga.)**

**Artículo 846. (Se deroga.)**

**Artículo 847.** Una vez notificada **la sentencia**, cualquiera de las partes, dentro del término de tres días, podrá solicitar **al juez laboral** la aclaración de la resolución, para corregir errores o precisar algún punto. **El juez** dentro del mismo plazo resolverá, pero por ningún motivo podrá variarse el sentido de la resolución.

La interposición de la aclaración, no interrumpe el término para la impugnación de **la sentencia**.

**Artículo 848.** Las resoluciones de **los jueces laborales** no admiten ningún recurso, salvo el de aclaración de la sentencia previsto en el artículo que antecede, **el de revisión de actos del ejecutor y el de conocimiento**. Las partes pueden exigir la responsabilidad en que incurran **los jueces laborales**.

## **Capítulo XIV**

### **De la revisión de los actos de ejecución**

**Artículo 849.** Contra actos de **los jueces laborales**, actuarios o funcionarios, legalmente habilitados, en ejecución de **las sentencias**, convenios, de las resoluciones que ponen fin a las tercerías y de los dictados en las providencias cautelares, procede la revisión.

**Artículo 850.** De la revisión conocerá:

**I. El juez laboral, cuando se trate de actos de los actuarios o funcionarios del mismo juzgado legalmente habilitados;**

**II. Las salas del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa, cuando se trate de actos de un juez laboral local;**

**III. El Tribunal Unitario de Circuito competente, cuando se trate de jueces laborales federales.**

**Artículo 852.** En la tramitación de la revisión se observarán las normas siguientes:

I. Al promoverse la revisión se ofrecerán las pruebas respectivas;

II. Del escrito de revisión se dará vista a las otras partes por tres días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas que juzguen pertinentes; y

III. Se citará a una audiencia de pruebas y alegatos, dentro de los diez días siguientes a la presentación de la revisión, en la que se admitirán y desahogarán las pruebas procedentes y se dictará resolución.

Declarada procedente la revisión, se modificará el acto que la originó en los términos que procedan y **sesancionará con amonestación o destitución, según lo determine el superior jerárquico una vez escuchado al interesado.**

**Artículo 853.** Procede la reclamación contra las medidas de apremio que impongan **los jueces laborales.**

**Artículo 854.** En la tramitación de la reclamación se observarán las normas siguientes:

I. Dentro de los tres días siguientes al que se tenga conocimiento de la medida, se promoverá por escrito la reclamación, ofreciendo las pruebas correspondientes;

II. Al admitirse la reclamación se solicitará al funcionario que haya dictado la medida impugnada, rinda su informe por escrito fundado y motivado respecto al acto que se impugnó y adjuntando las pruebas correspondientes;

**III. Las salas del Tribunal Superior de Circuito cuando se trate de jueces laborales locales, y los Tribunales Unitarios de Circuito cuando se trate de jueces laborales federales** citarán a una audiencia, que deberá llevarse a cabo durante los diez días siguientes de aquel en que se admitió la reclamación, para recibir y admitir pruebas y dictar resolución; y

**Artículo 856.** Los jueces laborales podrán imponer a la parte que promueva la revisión o la reclamación notoriamente improcedente, una multa de dos a siete veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Se entenderá que es notoriamente improcedente cuando a juicio del **juez laboral**, según el caso, aparezca que se promueva con el propósito de demorar o entorpecer la administración de justicia.

## **Capítulo XV**

### **De las providencias cautelares**

**Artículo 857.** Los jueces laborales, a petición de parte, podrán decretar las siguientes providencias cautelares:

- I. Arraigo, cuando haya temor de que se ausente u oculte la persona contra quien se entable o se haya entablado una demanda; y
- II. Embargo precautorio, cuando sea necesario asegurar los bienes de una persona, empresa o establecimiento.

**Artículo 860.** La persona que quebrante el arraigo decretado, será responsable del delito de desobediencia a un mandato de autoridad. Para este efecto, el **juez laboral** hará la denuncia respectiva ante el Ministerio Público respectivo.

**Artículo 861.** Para decretar un embargo precautorio, se observarán las normas siguientes:

- I. El solicitante determinará el monto de lo demandado y rendirá las pruebas que juzgue conveniente para acreditar la necesidad de la medida;
- II. El **juez laboral**, tomando en consideración las circunstancias del caso y las pruebas rendidas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que se le solicite, podrá decretar el embargo precautorio si, a su juicio, es necesaria la providencia;
- III. El auto que ordene el embargo determinará el monto por el cual deba practicarse; y
- IV. El **juez laboral** dictará las medidas a que se sujetará el embargo, a efecto de que no se suspenda o dificulte el desarrollo de las actividades de la empresa o establecimiento.

**Artículo 862.** En el caso de la fracción II del artículo anterior, se considerará necesaria la providencia, cuando el solicitante compruebe que el demandado tiene diferentes juicios o reclamaciones ante autoridades judiciales o administrativas promovidos por terceros en su contra, y que por su cuantía, a criterio del **juez**, exista el riesgo de insolvencia.

**Artículo 863.** La providencia se llevará a cabo aún cuando no esté presente la persona contra quien se dicte. El propietario de los bienes embargados será depositario de los mismos, sin necesidad de que acepte el cargo ni proteste desempeñarlo, con las responsabilidades y atribuciones inherentes al mismo, observándose las disposiciones de esta ley en lo que sean aplicables. En caso de persona moral, el depositario será el gerente o director general o quien tenga la representación legal de la misma.

Tratándose de inmuebles, a petición del interesado, **el juez** solicitará la inscripción del embargo precautorio en el Registro Público de la Propiedad.

## Capítulo XVI

### Procedimientos ante las juntas de conciliación

**Artículo 865. (Se deroga.)**

**Artículo 866. (Se deroga.)**

**Artículo 867. (Se deroga.)**

**Artículo 868. (Se deroga.)**

**Artículo 869. (Se deroga.)**

## Capítulo XVII

### Procedimiento ordinario ante las juntas de conciliación y arbitraje

**Artículo 871.** El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de demanda, ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora del juzgado competente, la cual lo turnará al juez que corresponda, el mismo día antes de que concluyan las labores **del juzgado**.

**Artículo 873. El juez,** dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo, en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que se haya recibido el escrito de demanda. Dicho acuerdo se notificará personalmente a las partes, con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado copia cotejada de la demanda y del acuerdo admisorio, apercibiéndolas de lo dispuesto en el artículo 879 de esta ley.

Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, **el juez laboral,** en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda o que estuviere ejercitando acciones contradictorias o no hubiere precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y la prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

**Artículo 874.** La falta de notificación de alguno o de todos los demandados, obliga **al juez** a señalar de oficio nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, salvo que las partes concurran a la misma o cuando el actor se desista de las acciones intentadas en contra de los demandados que no hayan sido notificados.

Las partes que comparecieren a la audiencia, quedarán notificadas de la nueva fecha para su celebración, a las que fueron notificadas y no concurrieron, se les notificará por boletín o en estrados **del juzgado;** y las que no fueron notificadas se les hará personalmente.

**Artículo 875.** La audiencia a que se refiere el artículo 873 constará de dos etapas:

- a) De conciliación;

b) De demanda y excepciones;

c) **(Se deroga.)**

La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a la misma; las que estén ausentes podrán intervenir en el momento en que se presenten, siempre que **el juez laboral** no haya tomado el acuerdo de las peticiones formuladas en la etapa correspondiente.

**Artículo 876.** La etapa conciliatoria se desarrollará en la siguiente forma:

I. Las partes comparecerán personalmente a la audiencia, sin abogados patronos ni asesores. **Si la demandada es persona moral y comparece a través de apoderado general con facultades de representante legal, se permitirá que al actor lo asista su abogado;**

II. **El juez laboral**, intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes y las exhortará para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio. Les propondrá opciones de solución justas y equitativas que, a su juicio, sean adecuadas para dar por terminada la controversia;

III. Si las partes llegaren a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo, aprobado por **el juez laboral**, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a **una sentencia;**

IV. **(Se deroga.)**

V. **El juez laboral**, procurará, sin entorpecer el procedimiento y estando en contacto personal con las partes y hasta antes de que se declare cerrada la instrucción, que lleguen a un acuerdo conciliatorio, insistiendo siempre en opciones de solución justas y equitativas para ambas; si las partes no llegan a un acuerdo se les tendrá por inconformes, pasando a la etapa de demanda y excepciones; y

VI. **(Se deroga.)**

**Artículo 878.** La etapa de demanda y excepciones, se desarrollará conforme a las normas siguientes:

I. **El juez laboral** exhortará nuevamente a las partes para que resuelvan el conflicto mediante un arreglo conciliatorio y, si éstas persistieran en su actitud, dará la palabra al actor para la exposición de su demanda;

II. Si el actor es el trabajador o sus beneficiarios y no cumple los requisitos omitidos o no subsana las irregularidades que se le hayan indicado en el planteamiento de las adiciones a la demanda, **el juez** lo prevendrá para que lo haga en ese momento.

El actor expondrá su demanda, ratificándola, aclarándola o modificándola, precisando los puntos petitorios. En caso de modificación, aclaración o enderezamiento de la demanda, cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, podrá hacerlo por una sola vez en esta etapa. Tratándose de aclaración o modificación de la demanda, **el juez laboral**, a petición del demandado, señalará nueva fecha, dentro del término de diez días, para la continuación de la audiencia a fin de que pueda contestar la demanda en su totalidad; en caso de enderezamiento, **el juez** procederá de igual forma, pero de oficio;

III. Expuesta la demanda por el actor, el demandado procederá en su caso, a dar contestación a la demanda oralmente o por escrito. En este último caso estará obligado a entregar copia simple al actor de su contestación; si no lo hace, **el juez laboral** la expedirá a costa del demandado;

IV. En su contestación opondrá el demandado sus excepciones y defensas, debiendo de referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios; pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes. El silencio y las evasivas harán que se tengan por admitidos aquellos sobre los que no se suscite controversia, y no podrá admitirse prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho, importa la confesión de los hechos. La confesión de éstos no entraña la aceptación del derecho;

V. La excepción de incompetencia no exime al demandado de contestar la demanda en la misma audiencia y, si no lo hace y **el juez laboral** se declara competente, se tendrá por contestada en sentido afirmativo la demanda;

VI. Las partes podrán por una sola vez, replicar y contrarreplicar brevemente, asentándose en actas sus alegaciones si lo solicitaren;

VII. Si el demandado reconviene al actor, éste procederá a contestar de inmediato; o bien, a solicitud del mismo, el juez laboral acordará la suspensión de la audiencia, señalando para su continuación una fecha dentro de los diez días siguientes; y

VIII. Al concluir el periodo de demanda y excepciones, se citará a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, que tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes. Si las partes están de acuerdo con los hechos y la controversia queda reducida a un punto de derecho, se declarará cerrada la instrucción turnándose los autos a resolución.

**Artículo 880.** La audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas se desarrollará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 875 de esta Ley y de acuerdo con las normas siguientes:

I. El actor ofrecerá sus pruebas en relación con los hechos controvertidos. Inmediatamente después el demandado ofrecerá sus pruebas y podrá objetar las de su contraparte y aquel a su vez podrá objetar las del demandado;

II. Las partes podrán ofrecer nuevas pruebas, siempre que se relacionen con las ofrecidas por la contraparte, así como las que tiendan a justificar sus objeciones a las mismas, en tanto no se haya cerrado la audiencia, y por una sola vez;

III. Las partes deberán ofrecer sus pruebas, observando las disposiciones del capítulo XII de este Título; y

IV. Concluido el ofrecimiento, **el juez laboral** resolverá inmediatamente sobre las pruebas que admita y las que deseche. En caso contrario, **el juez** se podrá reservar para resolver dentro de los cinco días siguientes.

**Artículo 883.** **El juez laboral**, en el mismo acuerdo en que admita las pruebas, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles siguientes, y ordenará, en su caso, que se giren los oficios y exhortos necesarios para recabar los informes o copias que deba expedir alguna autoridad o exhibir persona ajena al juicio y

que haya solicitado el oferente, con los apercibimientos señalados en esta Ley; y dictará las medidas necesarias, a fin de que el día de la audiencia se puedan desahogar todas las pruebas que se hayan admitido.

Cuando, por la naturaleza de las pruebas admitidas, **el juez laboral** considere que no es posible desahogarlas en una sola audiencia, en el mismo acuerdo señalará los días y horas en que deberán desahogarse, aunque no guarden el orden en que fueron ofrecidas, procurando que se reciban primero las del actor y después las del demandado. Este periodo no deberá exceder de treinta días.

**Artículo 884.** La audiencia de desahogo de pruebas se llevará a cabo conforme a las siguientes normas:

I. Abierta la audiencia, se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, procurando que sean primero las del actor e inmediatamente las del demandado o, en su caso, las que hubieren sido señaladas para desahogarse en su fecha;

II. Si alguna de las pruebas admitidas no estuviere debidamente preparada, se señalará nuevo día y hora para su desahogo dentro de los diez días siguientes, haciéndose uso de los medios de apremio;

III. Si las pruebas por desahogar son únicamente copias o documentos que deban remitir autoridades o terceros, **el juez laboral** los requerirá en los siguientes términos:

a) Si se tratare de autoridades, el juez laboral las requerirá para que envíen dichos documentos o copias y, si no lo cumplieren, a solicitud de parte, el juez lo comunicará al superior inmediato para que se le apliquen las sanciones correspondientes; y

b) Si se trata de terceros, **el juez laboral** dictará las medidas de apremio correspondientes, hasta que se logre la presentación de las copias o documentos respectivos;

IV. **El juez laboral** deberá requerir a la persona que comparezca a desahogar la prueba correspondiente para que se identifique con cualquier documento oficial; y, si no lo hiciera en el momento de la audiencia, se le concederán tres días para ello, apercibiéndola de que, en caso contrario, se dejará sin efectos la declaración correspondiente; y

V. Al concluir el desahogo de las pruebas, **el juez** concederá a las partes un término de dos días para que presenten sus alegatos por escrito.

**Artículo 885.** Al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, se dará vista a las partes por el término de tres días para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas para todos los efectos legales y se procederá conforme a lo que dispone el párrafo siguiente. En caso de que las partes, al desahogar la vista señalada, acrediten que alguna o algunas pruebas ofrecidas no se desahogaron, **el juez laboral**, con citación de las mismas, señalará dentro de los ocho días siguientes día y hora para su desahogo. Desahogadas las pruebas pendientes, las partes formularán alegatos dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Hecho lo anterior, el auxiliar, de oficio, declarará cerrada la instrucción y, dentro de los diez días siguientes, formulará por escrito el proyecto de **resolución en forma de sentencia**, que deberá contener los elementos que se señalan en el artículo 840 de esta Ley.

I. Un extracto de la demanda y de la contestación, réplica y contrarréplica; y en su caso, de la reconvencción y contestación de la misma;

II. El señalamiento de los hechos controvertidos;

III. Una relación de las pruebas admitidas y desahogadas, y su apreciación en conciencia, señalando los hechos que deban considerarse probados;

IV. Las consideraciones que fundadas y motivadas se deriven, en su caso, de lo alegado y probado; y

V. Los puntos resolutivos.

**Artículo 886.** Avocado el juez al estudio del proyecto de sentencia formulado por el Secretario, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de haber recibido la copia del proyecto, si lo aprueba, ordenará al Secretario que de inmediato redacte la sentencia que firmará y será autorizada por el Secretario, quien lo turnará al actuario para que de inmediato se notifique personalmente a las partes o podrá acordar que se practiquen las diligencias que no se hubieren llevado a cabo por causas no imputables a las partes, o cualquiera diligencia que juzgue conveniente para el esclarecimiento de la verdad y con citación de las partes, señalará, en su caso, día y hora para el desahogo, dentro de un término de ocho días, de aquellas pruebas que no se llevaron a cabo o para la práctica de las diligencias acordadas para mejor proveer.

**Artículo 887.** (Se deroga.)

**Artículo 888.** (Se deroga.)

**Artículo 889.** Desahogadas las diligencias acordadas, si el juez laboral hiciera modificaciones o adiciones al proyecto, o, en su caso, si apruebe en definitiva el proyecto, ordenará al Secretario que de inmediato redacte la sentencia de acuerdo con las modificaciones o adiciones o conforme al proyecto, según corresponda, que firmará y será y autorizada por el Secretario, quien lo turnará al actuario para que de inmediato se notifique personalmente a las partes.

**Artículo 890.** (Se deroga.)

**Artículo 891.** Si el juez laboral estima que alguna de las partes obró con dolo o mala fe, podrá imponerle en la sentencia una multa, en los términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 729 de esta Ley. La misma multa podrá imponerse a los representantes de las partes.

**Artículo 891 Bis.** Una vez firmada la sentencia por el juez laboral, el expediente se turnará al actuario para que lo notifique personalmente a las partes y en su caso lo ejecute.

## Capítulo XVIII

### De los procedimientos especiales

**Artículo 893.** El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de demanda, en el cual el actor podrá ofrecer sus pruebas ante **el juez laboral** competente, la cual con diez días de anticipación, citará a una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, la que deberá efectuarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se haya presentado la demanda o al concluir las investigaciones a que se refiere el artículo 503 de esta Ley.

**Artículo 894.** **El juez laboral**, al citar al demandando, lo apercibirá que de no concurrir a la audiencia a que se refiere el artículo siguiente, dará por admitidas las peticiones de la parte actora, salvo que sean contrarias a lo dispuesto por la ley.

**Artículo 895.** La audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, se celebrará de conformidad con las normas siguientes:

I. **El juez laboral** procurará avenir a las partes, de conformidad con las fracciones I y II del artículo 876 de esta ley;

II. De no ser posible lo anterior, cada una de las partes expondrá lo que juzgue conveniente, formulará sus peticiones y ofrecerá y rendirá las pruebas que hayan sido admitidas;

III. Si se ofrece el recuento de los trabajadores, se observarán las disposiciones contenidas en el artículo 931 de esta ley; y

IV. Concluida la recepción de las pruebas, **el juez laboral** oír los alegatos y dictará resolución.

**Artículo 897. (Se deroga.)**

**Artículo 898.** **El juez**, para los efectos del artículo 503 de esta Ley, solicitará al patrón le proporcione los nombres y domicilios de los beneficiarios registrados ante él y en las instituciones oficiales; podrá además ordenar la práctica de cualquier diligencia, o emplear los medios de comunicación que estime pertinente, para convocar a todas las personas que dependían económicamente del trabajador fallecido a ejercer sus derechos ante **el juzgado**.

### **Sección Primera**

#### **Conflictos Individuales de Seguridad Social**

**Artículo 899-A.** Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del seguro social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las administradoras de fondos para el retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

La competencia para conocer de estos conflictos, por razón de territorio corresponderá **al juez laboral** del lugar en el que se encuentre la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios.

En caso de que se demanden únicamente prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y vivienda, corresponderá la competencia al juez laboral de la entidad federativa donde se encuentre el último centro de trabajo del derechohabiente.

**Artículo 899-E.** Tratándose de prestaciones derivadas de riesgos de trabajo o enfermedades generales, el procedimiento se sujetará a las siguientes reglas:

Las partes designarán a sus peritos médicos en la demanda y en la contestación de la misma, los cuales deberán contar con el registro a que se refiere el artículo 899-F.

En caso de que el actor omita la designación de perito médico o no solicite al juez laboral se le designe uno en términos de lo dispuesto por el artículo 824 de esta ley, ésta lo prevendrá para que subsane la omisión en un término de tres días, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo se desechará de plano el escrito de demanda.

La prueba pericial se integrará con los peritajes que rindan los peritos de las partes, y con el que rinda el perito que designe **el juez laboral** del conocimiento.

**El juez laboral**, al designar a los peritos, procurará que los mismos dependan de distinta institución que los designados por las partes, salvo que en el cuerpo de peritos médicos a que se refiere el artículo 899-G de esta ley, no se cuente con alguno que satisfaga esa circunstancia.

Los dictámenes deberán contener:

- I. Datos de la identificación y de la acreditación de la profesión de médico de cada uno de los peritos;
- II. Datos de identificación del actor, precisando el documento con el que se comprobó su identidad;
- III. Diagnóstico sobre los padecimientos reclamados;
- IV. Tratándose de calificación y valuación de riesgos de trabajo, los razonamientos para determinar la relación de causa efecto entre la actividad específica desarrollada por el trabajador y el estado de incapacidad cuya calificación o valuación se determine;
- V. Los medios de convicción en los cuales se basan las conclusiones del peritaje, incluyendo la referencia a los estudios médicos a los que se hubiera sometido el trabajador; y
- VI. En su caso, el porcentaje de valuación, de disminución orgánico funcional, o la determinación del estado de invalidez.

Las partes contarán con un plazo de diez días hábiles contados a partir de la celebración de la audiencia inicial, para que sus peritos acepten y protesten el cargo conferido y expresen al juez en forma justificada, los requerimientos necesarios para la emisión del dictamen pericial y, en su caso, para la determinación del nexo causal, tratándose de riesgos de trabajo.

**El juez laboral** se hará cargo de la notificación de los peritos que ésta designe y dictará las medidas que considere pertinentes para agilizar la emisión de los dictámenes periciales y requerirá al

trabajador para que se presente a la realización de los estudios médicos o diligencias que requieran los peritos.

Dentro de los treinta días siguientes a la celebración de la audiencia inicial, **el juez laboral** señalará día y hora para la audiencia en que se recibirán los dictámenes periciales con citación de las partes, con el apercibimiento que de no comparecer, se les tendrá por perdido su derecho para formular repreguntas u observaciones.

Si la parte actora no acude a las diligencias ordenadas por **el juez** a que se refiere el inciso c) de este artículo, o si abandona los estudios médicos o diligencias ordenadas, se hará constar la falta de interés, a efecto de que se decrete la deserción de la prueba, salvo las causas justificadas a que se refiere el artículo 785 de esta ley.

**El juez laboral** deberá aplicar a los peritos las medidas de apremio que establece esta Ley, para garantizar la emisión oportuna del dictamen.

Las partes en la audiencia de desahogo de la pericial médica, por sí o a través de un profesionista en medicina, podrán formular las observaciones o preguntas que juzguen convenientes en relación a las consideraciones y conclusiones de la prueba pericial médica.

**El juez** podrá formular preguntas al perito o a los peritos que comparezcan a la diligencia.

**El juez** determinará si se acreditó el nexo causal entre la actividad específica desarrollada por el trabajador y el medio ambiente de trabajo señalado en el escrito de demanda, así como el origen profesional del riesgo de trabajo, para calificarlo como tal.

**El juez** podrá requerir a las autoridades, instituciones públicas y organismos descentralizados, la información que tengan en su poder y que contribuya al esclarecimiento de los hechos; también podrá solicitar estudios médicos de instituciones de salud públicas o privadas; practicar toda clase de consultas e inspecciones en las empresas o establecimientos en los que el trabajador haya laborado y, de ser necesario, se auxiliará con la opinión de peritos en otras materias.

**(Se deroga.)**

**Artículo 899-F.** Los peritos médicos que intervengan en los conflictos vinculados con la calificación y valuación de riesgos de trabajo y enfermedades generales, deberán estar inscritos en el registro **del juzgado**.

Para tal efecto, los peritos médicos deberán satisfacer los requisitos siguientes:

- I. Estar legalmente autorizados y capacitados para ejercer la profesión de médico;
- II. Gozar de buena reputación;
- III. Tener tres años de experiencia profesional vinculada con la medicina del trabajo;
- IV. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal; y

V. Observar lo dispuesto por el artículo 707 de esta ley, así como las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en lo que respecta a las causas de impedimento y excusa.

Si durante el lapso de seis meses los peritos médicos incumplen en más de tres ocasiones, con la presentación oportuna de los dictámenes médicos que le sean requeridos, sin que medie causa justificada, a juicio del **juez laboral** será dado de baja del registro de peritos médicos y no podrá reingresar sino transcurridos dos años, contados a partir de la fecha de la baja.

**Artículo 899-G.** El **juzgado** integrará un cuerpo de peritos médicos especializados en medicina del trabajo, para lo cual las instituciones públicas que presten servicios de salud, deberán designar a los peritos médicos que les sean solicitados por **el juez laboral**, en los términos del Reglamento correspondiente.

## **Capítulo XIX**

### **Procedimientos de los conflictos colectivos de naturaleza económica**

**Artículo 901.** En la tramitación de los conflictos a que se refiere este capítulo, **los jueces laborales** deberán procurar, ante todo, que las partes lleguen a un convenio. A este fin, podrán intentar la conciliación en cualquier estado del procedimiento, siempre que no se haya dictado la resolución que ponga fin al conflicto.

**Artículo 902.** El ejercicio del derecho de huelga suspende la tramitación de los conflictos colectivos de naturaleza económica, pendientes ante los jueces laborales y la de las solicitudes que se presenten, salvo que los trabajadores manifiesten por escrito, estar de acuerdo en someter el conflicto a la decisión **del juez**.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la huelga tenga por objeto lo señalado en el artículo 450, fracción VI.

**Artículo 905.** **El juez laboral**, inmediatamente después de recibir la demanda, citará a las partes a una audiencia que deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes.

**Artículo 906.** La audiencia se desarrollará de conformidad con las normas siguientes:

- I. Si el promovente no concurre a la audiencia, se le tendrá por desistido de su solicitud;
- II. Si no concurre la contraparte, se le tendrá por inconforme con todo arreglo. El promovente hará una exposición de los hechos y de las causas que dieron origen al conflicto y ratificará su petición;
- III. Si concurren las dos partes, **el juez**, después de oír sus alegaciones, las exhortará para que procuren un arreglo conciliatorio. Los miembros de la misma podrán hacer las sugerencias que juzguen convenientes para el arreglo del conflicto;
- IV. Si las partes llegan a un convenio, se dará por terminado el conflicto. El convenio, aprobado por el juez, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a **una sentencia**;
- V. Si no se llega a un convenio, las partes harán una exposición de los hechos y causas que dieron origen al conflicto y formularán sus peticiones y a las que por su naturaleza no puedan desahogarse, se les señalará día y hora para ello;

VI. Concluidas las exposiciones de las partes y formuladas sus peticiones, se procederá a ofrecerse y en su caso, a desahogarse las pruebas admitidas;

VII. **El juez**, dentro de la misma audiencia, designará tres peritos, por lo menos, para que investiguen los hechos y causas que dieron origen al conflicto, otorgándoles un término que no podrá exceder de treinta días, para que emitan su dictamen respecto de la forma en que, según su parecer, puede solucionarse el conflicto, sin perjuicio de que cada parte pueda designar un perito para que se asocie a los nombrados por **el juez** o rinda dictamen por separado; y

VIII. Los trabajadores y los patrones podrán designar dos comisiones integradas con el número de personas que determine **el juez**, para que acompañen a los peritos en la investigación y les indiquen las observaciones y sugerencias que juzguen conveniente.

**Artículo 907.** Los peritos designados por el juez laboral deberán satisfacer los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicanos y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Estar legalmente autorizados y capacitados para ejercer la técnica, ciencia o arte sobre el que verse el peritaje, salvo los casos en que no se requiera autorización, pero deberán tener los conocimientos de la materia de que se trate; y
- III. No haber sido condenados por delito intencional.

**Artículo 908.** Las partes, dentro de los primeros diez días del término a que se refiere la fracción VII del artículo 906, podrán presentar directamente a los peritos, o por conducto **del juez laboral** o a través de la Comisión, las observaciones, informes, estudios y demás elementos que puedan contribuir a la determinación de las causas que dieron origen al conflicto, para que sean tomados en cuenta por los peritos, en sus dictámenes.

**Artículo 909.** Los peritos nombrados por **el juez**, realizarán las investigaciones y estudios que juzguen conveniente, y podrán actuar con la mayor amplitud, teniendo, además de las inherentes a su desempeño, las facultades siguientes:

- I. Solicitar toda clase de informes y estudios de las autoridades y de las instituciones oficiales, federales o estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicos, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes;
- II. Practicar toda clase de inspecciones en la empresa o establecimiento y revisar sus libros y documentos; y
- III. Examinar a las partes y a las personas relacionadas con los trabajadores o con la empresa, que juzguen conveniente.

**Artículo 912.** Las partes, dentro de las setenta y dos horas de haber recibido copia del dictamen de los peritos, podrán formular las observaciones que juzguen convenientes en relación con los hechos, consideraciones y conclusiones del mismo dictamen.

**El juez**, si se formulan objeciones al dictamen, citará a una audiencia a la que deberán concurrir los peritos para contestar las preguntas que les formulen las partes y en relación con los peritajes que

rindieron; se podrán ofrecer pruebas, para que tengan por objeto comprobar la falsedad de los hechos y consideraciones contenidas en el dictamen.

**Artículo 913.** El juez tiene las más amplias facultades para practicar las diligencias que juzgue convenientes, a fin de completar, aclarar o precisar las cuestiones analizadas por los peritos, así como para solicitar nuevos informes a las autoridades, instituciones y particulares a que se refiere el artículo 909, fracción I de este Capítulo, interrogar a los peritos o pedirles algún dictamen complementario o designar comisiones para que practiquen o realicen investigaciones o estudios especiales.

**Artículo 915.** Desahogadas las pruebas, el juez concederá a las partes un término de setenta y dos horas para que formulen sus alegatos, por escrito, apercibidas que en caso de no hacerlo, se les tendrá por perdido su derecho.

**Artículo 917.** (Se deroga.)

**Artículo 918.** (Se deroga.)

**Artículo 919.** El juez, en su sentencia calificará si los motivos del conflicto son imputables al demandado y si resuelve que no lo son, esta deberá tener efectos temporales condicionados a la subsistencia de las causas que originaron el conflicto y a fin de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, así como la justicia social en las relaciones entre los trabajadores y patrones, podrá aumentar o disminuir el personal, la jornada, la semana de trabajo, los salarios y, en general, modificar las condiciones de trabajo de la empresa o establecimiento, sin que en ningún caso pueda reducir los derechos mínimos consignados en las leyes.

**Si se declaró en la sentencia que los motivos del conflicto no son imputables al demandado, el sindicato de los trabajadores o los patrones podrán solicitar cada seis meses del Juez, que verifique si las causas que lo originaron subsisten. Si el juez resuelve que no subsisten total o parcialmente, determinará la restitución total o parcial del personal, de la jornada, de la semana de trabajo, de los salarios y demás condiciones de trabajo modificadas o la supresión de las nuevas condiciones de trabajo implantadas, según corresponda, fijando las modalidades de tiempo y forma para el debido cumplimiento de su resolución.**

## Capítulo XX

### Procedimiento de huelga

**Artículo 920.** El procedimiento de huelga se iniciará mediante la presentación del pliego de peticiones, que deberá reunir los requisitos siguientes:

I. Se dirigirá por escrito al patrón y en él se formularán las peticiones, anunciarán el propósito de ir a la huelga si no son satisfechas, expresarán concretamente el objeto de la misma y señalarán el día y hora en que se suspenderán las labores, o el término de prehuelga;

II. Se presentará por duplicado al juez laboral. Si la empresa o establecimiento están ubicados en lugar distinto al en que resida el juez, el escrito podrá presentarse a la autoridad del trabajo más próxima o a la autoridad política de mayor jerarquía del lugar de ubicación de la empresa o establecimiento. La autoridad que haga el emplazamiento remitirá el expediente, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al juez laboral y le avisará telefónicamente o por los medios electrónicos disponibles.

III. El aviso para la suspensión de las labores deberá darse, por lo menos, con seis días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo y con diez días de anticipación cuando se trate de servicios públicos, observándose las disposiciones legales de esta ley. El término se contará a partir del día y hora en que el patrón quede notificado.

**Artículo 921.** Los jueces laborales o las autoridades mencionadas en la fracción II del artículo anterior, bajo su más estricta responsabilidad harán llegar al patrón la copia del escrito de emplazamiento dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la de su recibo.

La notificación producirá el efecto de constituir al patrón, por todo el término del aviso, en depositario de la empresa o establecimiento afectado por la huelga, con las atribuciones y responsabilidades inherentes al cargo.

**Artículo 922.** El patrón, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la de la notificación, deberá presentar su contestación por escrito ante **el juez laboral**.

**Artículo 923.** No se dará trámite al escrito de emplazamiento de huelga cuando éste no sea formulado conforme a los requisitos del artículo 920 o sea presentado por un sindicato que no sea el titular del contrato colectivo de trabajo, o el administrador del contrato ley, o cuando se pretenda exigir la firma de un contrato colectivo, no obstante existir ya uno depositado ante **el juez laboral**. **El juez** antes de iniciar el trámite de cualquier emplazamiento a huelga, deberá cerciorarse de lo anterior, ordenar la certificación correspondiente y notificarle por escrito la resolución al promovente.

**Artículo 926.** **El juez laboral** citará a las partes a una audiencia de conciliación, en la que procurará avenirlas, sin hacer declaración que prejuzgue sobre la existencia o inexistencia, justificación o injustificación de la huelga. Esta audiencia sólo podrá diferirse a petición de los trabajadores y por una sola vez.

**Artículo 927.** La audiencia de conciliación se ajustará a las normas siguientes:

I. Si el patrón opuso la excepción de falta de personalidad al contestar el pliego de peticiones, **el juez** resolverá previamente esta situación y, en caso de declararla infundada, se continuará con la audiencia en la que se observarán las normas consignadas por el procedimiento conciliatorio ante los jueces laborales en lo que sean aplicables;

II. Si los trabajadores no concurren a la audiencia de conciliación, no correrá el término para la suspensión de las labores;

III. **El juez laboral** podrá emplear los medios de apremio para obligar al patrón a que concorra a la audiencia de conciliación; y

IV. Los efectos del aviso a que se refiere el artículo 920 fracción II de la presente Ley, no se suspenderán por la audiencia de conciliación ni por la rebeldía del patrón para concurrir a ella.

**Artículo 928.** En los procedimientos a que se refiere este capítulo se observarán las normas siguientes:

I. El juez intervendrá personalmente en las resoluciones siguientes:

a) Falta de personalidad.

- b) Incompetencia.
- c) Los casos de los artículos 469, 923 y 935.
- d) Declaración de inexistencia o ilicitud de huelga.

II. No serán aplicables las reglas generales respecto de términos para hacer notificaciones y citaciones. Las notificaciones surtirán efectos desde el día y hora en que quedan hechas;

III. Todos los días y horas serán hábiles. **El juzgado** tendrá guardias permanentes para tal efecto;

IV. No serán denunciable en los términos del artículo 710 de esta ley, **el juez**, ni se admitirán más incidentes que el de falta de personalidad, que podrá promoverse, por el patrón, en el escrito de contestación al emplazamiento, y por los trabajadores, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que tengan conocimiento de la primera promoción del patrón. **El juez**, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la promoción, con audiencia de las partes, dictará resolución; y

V. No podrá promoverse cuestión alguna de competencia. Si **el juez** una vez hecho el emplazamiento al patrón, observa que el asunto no es de su competencia, hará la declaratoria correspondiente.

Los trabajadores dispondrán de un término de veinticuatro horas para designar el juez que consideren competente, a fin de que se le remita el expediente. Las actuaciones conservarán su validez, pero el término para la suspensión de las labores correrá a partir de la fecha en que el juez designado competente notifique al patrón haber recibido el expediente; lo que se hará saber a las partes en la resolución de incompetencia.

**Artículo 929.** Los trabajadores y los patrones de la empresa o establecimiento afectado, o terceros interesados, podrán solicitar al juez laboral, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la suspensión del trabajo, declare la inexistencia de la huelga por las causas señaladas en el artículo 459 o por no haber cumplido los requisitos establecidos en el artículo 920 de esta ley.

Si no se solicita la declaración de inexistencia, la huelga será considerada existente para todos los efectos legales.

**Artículo 930.** - En el procedimiento de declaración de inexistencia de la huelga, se observarán las normas siguientes:

I. La solicitud para que se declare la inexistencia de la huelga, se presentará por escrito, acompañada de una copia para cada uno de los patrones emplazados y de los sindicatos o coalición de trabajadores emplazantes. En la solicitud se indicarán las causas y fundamentos legales para ello. No podrán aducirse posteriormente causas distintas de inexistencia;

II. **El juez laboral** correrá traslado de la solicitud y oír a las partes en una audiencia, que será también de ofrecimiento y recepción de pruebas, que deberá celebrarse dentro de un término no mayor de cinco días;

III. Las pruebas deberán referirse a las causas de inexistencia contenidas en la solicitud mencionada en la fracción I, y cuando la solicitud se hubiere presentado por terceros, las que además tiendan a comprobar su interés. **El juez** aceptará únicamente las que satisfagan los requisitos señalados;

IV. Las pruebas se rendirán en la audiencia, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente. Sólo en casos excepcionales podrá **el juez** diferir la recepción de las que por su naturaleza no puedan desahogarse en la audiencia;

V. Concluida la recepción de las pruebas, **el juez**, dentro de las veinticuatro horas siguientes, resolverá sobre la existencia o inexistencia del estado legal de la huelga; y

VI. (Se deroga.)

**Artículo 931.** - Si se ofrece como prueba el recuento de los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

I. **El juez laboral** señalará el lugar, día y hora en que deba efectuarse;

II. Únicamente tendrán derecho a votar los trabajadores de la empresa que concurran al recuento;

III. Serán considerados trabajadores de la empresa los que hubiesen sido despedidos del trabajo después de la fecha de presentación del escrito de emplazamiento;

IV. No se computarán los votos de los trabajadores de confianza, ni los de los trabajadores que hayan ingresado al trabajo con posterioridad a la fecha de presentación del escrito de emplazamiento de huelga; y

V. Las objeciones a los trabajadores que concurran al recuento, deberán hacerse en el acto mismo de la diligencia, en cuyo caso **el juez** citará a una audiencia de ofrecimiento y rendición de pruebas.

**Artículo 932.** Si **el juez** declara la inexistencia legal del estado de huelga:

I. Fijará a los trabajadores un término de veinticuatro horas para que regresen a su trabajo;

II. Deberá notificar lo anterior por conducto de la representación sindical, apercibiendo a los trabajadores que por el solo hecho de no acatar la resolución, quedarán terminadas las relaciones de trabajo, salvo causa justificada;

III. Declarará que el patrón no ha incurrido en responsabilidad y que de no presentarse a laborar los trabajadores dentro del término señalado, quedará en libertad para contratar otros; y

IV. Dictará las medidas que juzgue convenientes para que pueda reanudarse el trabajo.

**Artículo 934.** Si **el juez** declara que la huelga es ilícita, se darán por terminadas las relaciones de trabajo de los huelguistas.

**Artículo 935.** Antes de la suspensión de los trabajos, **el juez laboral**, con audiencia de las partes, fijará el número indispensable de trabajadores que deberá continuar trabajando para que sigan ejecutándose las labores, cuya suspensión perjudique gravemente la seguridad y conservación de los locales, maquinaria y materias primas o la reanudación de los trabajos. Para este efecto, el juez podrá ordenar la práctica de las diligencias que juzgue conveniente.

**Artículo 936.** Si los huelguistas se niegan a prestar los servicios mencionados en los artículos 466 y 935 de esta Ley, el patrón podrá utilizar otros trabajadores. **El juez**, en caso necesario, solicitará el auxilio de la fuerza pública, a fin de que puedan prestarse dichos servicios.

**Artículo 937.** Si el conflicto motivo de la huelga se somete por los trabajadores a la decisión del juez, se seguirá el procedimiento ordinario o el procedimiento para conflictos colectivos de naturaleza económica, según el caso.

Si **el juez** declara en **la sentencia** que los motivos de la huelga son imputables al patrón, condenará a éste a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores en cuanto sean procedentes, y al pago de los salarios correspondientes a los días que hubiese durado la huelga. En ningún caso será condenado el patrón al pago de los salarios de los trabajadores que hubiesen declarado una huelga en los términos del artículo 450 fracción VI de esta ley.

**Artículo 938.** Si la huelga tiene por objeto la celebración o revisión del contrato ley, se observarán las disposiciones de este Capítulo, con las modalidades siguientes:

I. El escrito de emplazamiento de huelga se presentará por los sindicatos coaligados, con una copia para cada uno de los patrones emplazados, o por los de cada empresa o establecimiento, ante **el juez laboral**, o ante las autoridades mencionadas en el artículo 920 fracción II de esta Ley;

II. En el escrito de emplazamiento se señalará el día y la hora en que se suspenderán las labores, que deberán ser treinta o más días posteriores a la fecha de su presentación ante **el juez**.

III. **El juez**, bajo su más estricta responsabilidad, hará llegar a los patrones la copia del escrito de emplazamiento directamente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de su recibo, o girará dentro del mismo término los exhortos necesarios, los que deberán desahogarse por la autoridad exhortada, bajo su más estricta responsabilidad, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su recepción. Desahogados los exhortos, deberán devolverse dentro del mismo término de veinticuatro horas; y

IV. Si el escrito se presenta ante las otras autoridades a que se refiere la fracción I, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, harán llegar directamente a los patrones la copia del escrito de emplazamiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de su recibo. Una vez hecho el emplazamiento, remitirán el expediente **al juez laboral** dentro del mismo término de veinticuatro horas.

## **Título Quince**

### **Procedimientos de Ejecución**

#### **Capítulo I**

##### **Sección Primera**

##### **Disposiciones Generales**

**Artículo 939.** Las disposiciones de este título rigen la ejecución de las sentencias dictadas por **los jueces laborales**. Son también aplicables a los laudos arbitrales, a las resoluciones dictadas en los conflictos colectivos de naturaleza económica y a los convenios celebrados ante los jueces.

**Artículo 940.** La ejecución de **las sentencias** a que se refiere el artículo anterior corresponde a los **jueces laborales**, a cuyo fin dictarán las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita.

**Artículo 941.** Cuando **la sentencia** deba ser ejecutado por **otro juez laboral** se le dirigirá exhorto con las inserciones necesarias y se le facultará para hacer uso de los medios de apremio, en caso de oposición a la diligencia de ejecución.

**Artículo 942.** El **juez** exhortado no podrá conocer de las excepciones que opongan las partes.

**Artículo 943.** Si al cumplimentar un exhorto, se opone algún tercero que no hubiese sido oído por el **juezhortante**, se suspenderá la cumplimentación del exhorto, previa fianza que otorgue para garantizar el monto de la cantidad por la que se despachó ejecución y de los daños y perjuicios que puedan causarse. Otorgada la fianza, se devolverá el exhorto al **juez** exhortante.

**Artículo 944.** Los gastos que se originen en la ejecución de las sentencias, serán a cargo de la parte que no cumpla.

**Artículo 945.** **Las sentencias** deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación.

Las partes pueden convenir en las modalidades de su cumplimiento.

**Artículo 946.** La ejecución deberá despacharse para el cumplimiento de un derecho o el pago de cantidad líquida, expresamente señalados en **la sentencias**, entendiéndose por ésta, la cuantificada en el mismo.

**Artículo 947.** Si el patrón se negare a someter sus diferencias al **juicio laboral** o a aceptar **la sentencia pronunciada por el juez**:

- I. Dará por terminada la relación de trabajo;
- II. Condenará a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario;
- III. Procederá a fijar la responsabilidad que resulte al patrón del conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50, fracciones I y II; y
- IV. Además, condenará al pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 48, así como al pago de la prima de antigüedad, en los términos del artículo 162.

Las disposiciones contenidas en este artículo no son aplicables en los casos de las acciones consignadas en el artículo 123, fracción XXII, apartado A de la Constitución.

**Artículo 948.** Si la negativa a aceptar **la sentencia** pronunciada por **el juez** fuere de los trabajadores se dará por terminada la relación de trabajo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 519 fracción III, último párrafo de esta Ley.

**Artículo 949.** Siempre que en ejecución de **una sentencia** deba entregarse una suma de dinero o el cumplimiento de un derecho al trabajador, el presidente cuidará que se le otorgue personalmente. En caso de que la parte demandada radique fuera del lugar de residencia **del juzgado**, se girará exhorto al Juez más próximo a su domicilio para que se cumplimente la ejecución de **la sentencia**.

## **Sección Segunda**

### **Del Procedimiento del Embargo**

**Artículo 956.** Si los bienes embargados fuesen dinero o créditos realizables en el acto, el actuario tramará embargo y los pondrá a disposición del **juez**, quien deberá resolver de inmediato sobre el pago del actor.

**Artículo 966.** Cuando se practiquen varios embargos sobre los mismos bienes, se observarán las normas siguientes:

- I. Si se practican en ejecución de créditos de trabajo, se pagará en el orden sucesivo de los embargos, salvo el caso de preferencia de derechos;
- II. El embargo practicado en ejecución de un crédito de trabajo, aun cuando sea posterior, es preferente sobre los practicados por autoridades distintas del juez laboral siempre que dicho embargo se practique antes que quede fincado el remate.

Cuando el **juez** ejecutor tenga conocimiento de la existencia de un embargo, hará saber a la autoridad que lo practicó, que los bienes embargados quedan afectos al pago preferente del crédito de trabajo y continuará los procedimientos de ejecución hasta efectuar el pago. El saldo líquido que resulte después de hacer el pago, se pondrá a disposición de la autoridad que hubiese practicado el embargo.

Las cuestiones de preferencia que se susciten, se tramitarán y resolverán por el juez que conozca del negocio, con exclusión de cualquiera otra autoridad; y

- III. El que haya reembargado puede continuar la ejecución de **la sentencia** o convenio, pero rematados los bienes, se pagará al primer embargante el importe de su crédito, salvo el caso de preferencia de derechos.

## **Sección Tercera**

### **Remates**

**Artículo 967.** Concluidas las diligencias de embargo, se procederá al remate de los bienes, de conformidad con las normas contenidas en este Capítulo.

Antes de fincarse el remate o declararse la adjudicación, podrá el demandado liberar los bienes embargados, pagando de inmediato y en efectivo el importe de las cantidades fijadas en **la sentencia** y los gastos de ejecución.

**Artículo 968.** En los embargos se observarán las normas siguientes:

- A. Si los bienes embargados son muebles:

I. Se efectuará su avalúo por la persona que designe **el juez** ejecutor; en los casos en que el juez ejecutor se percate de que el avalúo de los bienes es notoriamente inferior o superior a su valor, podrá ordenar la práctica de otro, razonando los motivos por los cuales considera que el avalúo no corresponde al valor del bien;

II. Servirá de base para el remate el monto del avalúo; y

III. El remate se anunciará en el boletín laboral o en los estrados **del juzgado**, en su caso y en el palacio municipal o en la oficina de gobierno que designe el Presidente ejecutor.

B. Si los bienes embargados son inmuebles:

I. Se tomará como avalúo el de un perito valuador legalmente autorizado, que será designado por **el juez** y en su caso, se procederá conforme a lo dispuesto por la fracción I del apartado A de este artículo;

II. El embargante exhibirá certificado de gravámenes expedido por el Registro Público de la Propiedad, de 10 años anteriores a la fecha en que ordenó el remate. Si en autos obrare ya otro certificado, se pedirá al Registro sólo el relativo al periodo o periodos que aquél no abarque; y

III. El proveído que ordene el remate se publicará, por una sola vez, en el boletín laboral o en los estrados **del juzgado**, en su caso y se fijará, por una sola vez, en la Tesorería de cada entidad federativa y en el periódico de mayor circulación del lugar en que se encuentren ubicados los bienes, convocando postores.

Se citará personalmente a los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes, a efecto de que hagan valer sus derechos.

**Artículo 969.** - Si los bienes embargados son una empresa o establecimiento se observará el procedimiento siguiente:

I. Se efectuará un avalúo por perito que se solicitará por **el juez** a Nacional Financiera, SNC, o a alguna otra institución oficial;

II. Servirá de base para el remate el monto de avalúo;

III. Es aplicable lo dispuesto en la fracción III del Apartado A del artículo anterior, referente a muebles; y

IV. Si la empresa o establecimiento se integra con bienes inmuebles, se recabará el certificado de gravámenes a que se refiere la fracción II del apartado B del artículo anterior.

**Artículo 971.** El remate se efectuará de conformidad con las normas siguientes:

I. El día y hora señalados se llevará a cabo en el local del juzgado correspondiente;

II. Será llevado a cabo por **el juez**, quien lo declarará abierto;

III. El Presidente concederá un término de espera, que no podrá ser mayor de media hora, para recibir posturas;

IV. El Presidente calificará las posturas, y concederá un minuto entre puja y puja;

V. El actor podrá concurrir a la almoneda como postor, presentando por escrito su postura, sin necesidad de cumplir el requisito a que se refiere el artículo 974 de esta Ley; y

VI. El Presidente declarará fincado el remate a favor del mejor postor.

**Artículo 972.** La diligencia de remate no puede suspenderse. El **juez** resolverá de inmediato las cuestiones que planteen las partes interesadas.

**Artículo 975.** Exhibido el importe total del precio de la adjudicación, el presidente declarará fincado el remate y se observará lo siguiente:

I. Cubrirá de inmediato al actor y a los demás acreedores por su orden; y si hay remanente, se entregará al demandado;

II. Si se trata de bienes inmuebles, se observará;

a) El anterior propietario entregará al **juez**, toda la documentación relacionada con el inmueble que se remató.

b) Si se lo adjudica el trabajador, deberá ser libre de todo gravamen, impuestos y derechos fiscales.

c) La escritura deberá firmarla el anterior propietario, dentro de los cinco días siguientes a la notificación que le haga el notario público respectivo. Si no lo hace, el Presidente lo hará en su rebeldía; y

III. Firmada la escritura, se pondrá al adquirente en posesión del inmueble.

## **Capítulo II**

### **Procedimiento de las tercerías y preferencias de crédito**

#### **Sección Primera**

##### **De las Tercerías**

**Artículo 977.** Las tercerías se tramitarán y resolverán por el **juez laboral** que conozca del juicio principal, sustanciándose en forma incidental, conforme a las normas siguientes:

I. La tercería se interpondrá por escrito, acompañando el título en que se funde y las pruebas pertinentes;

II. **El juez** ordenará se tramite la tercería por cuerda separada y citará a las partes a una audiencia, dentro de los diez días siguientes, en la que las oirá y después de desahogadas las pruebas, dictará resolución;

III. En cuanto al ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, se observará lo dispuesto en los capítulos XII, XVII y XVIII del Título Catorce de esta ley;

IV. Las tercerías no suspenden la tramitación del procedimiento. La tercería excluyente de dominio suspende únicamente el acto de remate; la de preferencia el pago del crédito; y

V. Si se declara procedente la tercería, **el juez** ordenará el levantamiento del embargo y, en su caso, ordenará se pague el crédito declarado preferente.

**Artículo 978.** El tercerista podrá presentar la demanda ante la autoridad exhortada que practicó el embargo, debiendo designar domicilio en el lugar de residencia **del juez** exhortante, para que se le hagan las notificaciones personales; si no hace la designación, todas las notificaciones se le harán por boletín o por estrados.

La autoridad exhortada, al devolver el exhorto, remitirá la demanda de tercería.

## **Sección Segunda**

### **De la Preferencia de Créditos**

**Artículo 979.** Cuando exista un conflicto individual o colectivo, los trabajadores podrán solicitar **al juez** para los efectos del artículo 113, que prevenga a la autoridad jurisdiccional o administrativa ante la que se tramiten juicios en los que se pretendan hacer efectivos créditos contra el patrón para que, antes de llevar a cabo el remate o la adjudicación de los bienes embargados, les notifique para garantizar el derecho preferente que la Ley les concede en dicha disposición.

Si resultan insuficientes los bienes embargados para cubrir los créditos de todos los trabajadores, se harán a prorrata dejando a salvo sus derechos.

**Artículo 980.** La preferencia se substanciará conforme a las reglas siguientes:

I. La preferencia deberá solicitarse por el trabajador ante **el juez** en que tramite el conflicto en que sea parte, indicando específicamente cuáles son las autoridades ante quienes se sustancian juicios en los que puedan adjudicar o rematar bienes del patrón, acompañando copias suficientes de su petición, para correr traslado a las partes contendientes en los juicios de referencia;

II. Si el juicio se tramita ante la autoridad judicial, **el juez** la prevendrá haciéndole saber que los bienes embargados están afectos al pago preferente del crédito laboral y que por lo tanto, antes de rematar o adjudicar los bienes del patrón, deberá notificar al trabajador a fin de que comparezca a deducir sus derechos; y

III. Tratándose de créditos fiscales, cuotas que se adeuden al Instituto Mexicano del Seguro Social, o aportación al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, bastará con que **el juez** remita oficio a la autoridad que corresponda, indicándole la existencia de juicios laborales, cuyas prestaciones están pendientes de cubrirse, para que antes de adjudicar o rematar los bienes del patrón se proceda conforme al artículo anterior.

**Artículo 981.** Cuando en los juicios seguidos ante **el juez** se haya dictado **sentencia** por cantidad líquida o se haya efectuado la liquidación correspondiente, **el juez** lo hará saber a la autoridad judicial o administrativa que haya sido prevenida, en los términos del artículo anterior, remitiéndole copia

certificada de **la sentencia**, a fin de que se tome en cuenta el mismo al aplicar el producto de los bienes rematados o adjudicados.

Si el patrón antes del remate hubiese hecho pago para librar sus bienes, deberá cubrirse con éste el importe de los créditos laborales en que se hubiese hecho la prevención.

### **Capítulo III**

#### **Procedimientos paraprocesales o voluntarios**

**Artículo 982.** Se tramitarán conforme a las disposiciones de este Capítulo, todos aquellos asuntos que, por mandato de la ley, por su naturaleza o a solicitud de parte interesada, requieran la intervención del **juez laboral**, sin que esté promovido jurisdiccionalmente conflicto alguno entre partes determinadas.

**Artículo 983.** En los procedimientos a que se refiere este Capítulo, el trabajador, sindicato o patrón interesado podrá concurrir **ante el juez** competente, solicitando oralmente o por escrito la intervención de la misma y señalando expresamente la persona cuya declaración se requiere, la cosa que se pretende se exhiba, o la diligencia que se pide se lleve a cabo.

**El juez** acordará dentro de las veinticuatro horas siguientes sobre lo solicitado y, en su caso, señalará día y hora para llevar a cabo la diligencia y ordenará, en su caso, la citación de las personas cuya declaración se pretende.

**Artículo 984.** Cuando por disposición de la Ley o de alguna autoridad o por acuerdo de las partes, se tenga que otorgar depósito o fianza, podrá el interesado o interesados concurrir ante el **juez laboral**, el cual la recibirá y, en su caso, lo comunicará a la parte interesada.

La cancelación de la fianza o la devolución del depósito, también podrá tramitarse ante el **juez** quien acordará de inmediato con citación del beneficiario y previa comprobación de que cumplió las obligaciones que garantiza la fianza o el depósito, autorizará su cancelación o devolución.

**Artículo 985.** Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin haber mediado objeción de los trabajadores, modifique el ingreso global gravable declarado por el causante, y éste haya impugnado dicha resolución, podrá solicitar al **juez laboral**, dentro de los 3 días siguientes a aquel en que haya presentado la impugnación correspondiente, la suspensión del reparto adicional de utilidades a los trabajadores, para lo cual adjuntará:

I. La garantía que otorgue en favor de los trabajadores que será por:

- a) La cantidad adicional a repartir a los trabajadores.
- b) Los intereses legales computados por un año.

II. Copia de la resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

III. El nombre y domicilio de los representantes de los trabajadores sindicalizados, no sindicalizados y de confianza.

**Artículo 986.** El juez al recibir el escrito del patrón examinará que reúna los requisitos señalados en el artículo anterior, en cuyo caso inmediatamente correrá traslado a los representantes de los trabajadores, para que dentro de 3 días manifiesten lo que a su derecho convenga; transcurrido el plazo acordará lo conducente.

Si la solicitud del patrón no reúne los requisitos legales, el juez la desechará de plano.

**Artículo 987.** Cuando trabajadores y patrones lleguen a un convenio o liquidación de un trabajador, fuera de juicio, podrán concurrir ante el juez laboral, solicitando su aprobación y ratificación, en los términos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 33 de esta ley, para cuyo efecto se identificarán a satisfacción de aquélla.

En los convenios en que se dé por terminada la relación de trabajo deberá desglosarse la cantidad que se entregue al trabajador por concepto de salario, de prestaciones devengadas y de participación de utilidades. En caso de que la Comisión Mixta para la Participación de las Utilidades en la empresa o establecimiento aún no haya determinado la participación individual de los trabajadores, se dejarán a salvo sus derechos, hasta en tanto se formule el proyecto del reparto individual.

Los convenios celebrados en los términos de este artículo serán aprobados por el juez competente, cuando no afecten derechos de los trabajadores, y tendrán efectos definitivos, por lo que se elevarán a la categoría **desentencia** ejecutoriada.

**Artículo 988.** Los trabajadores mayores de catorce años, pero menores de dieciséis, que no hayan terminado su educación obligatoria, podrán ocurrir ante el juez competente solicitando autorización para trabajar, y acompañarán los documentos que estimen convenientes, para establecer la compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

El juez, inmediatamente de recibida la solicitud, acordará lo conducente.

**Artículo 989.** Los trabajadores podrán solicitar, por conducto del juez correspondiente, que el patrón les expida constancia escrita que contenga el número de días trabajados y el salario percibido, en los términos señalados por el artículo 132 fracción VII de esta ley.

**Artículo 990.** - El trabajador o sus beneficiarios que deban recibir alguna cantidad de dinero en virtud de convenio o liquidación, podrán concurrir personalmente al juez correspondiente.

**Artículo 991.** En los casos de rescisión previstos en el artículo 47, el patrón podrá acudir ante el juez competente a solicitar que se notifique al trabajador el aviso a que el citado precepto se refiere, por los medios indicados en el mismo. El juez, dentro de los cinco días siguientes al recibo de la promoción, deberá proceder a la notificación.

**(Se deroga el párrafo segundo.)**

### **Título Dieciséis Responsabilidades y Sanciones**

**Artículo 1003.** Los trabajadores, los patrones y los sindicatos, federaciones y confederaciones de unos y otros, podrán denunciar ante las autoridades del Trabajo las violaciones a las normas del trabajo.

Los **jueces laborales** y los Inspectores del Trabajo, tienen la obligación de denunciar al Ministerio Público al patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haya dejado de pagar o pague a sus trabajadores cantidades inferiores a las señaladas como salario mínimo general.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los cuatro meses siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** En un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Congreso de la Unión modificará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones contenidas en el presente Decreto relativas a los jueces laborales.

**Tercero.** En tanto se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el presente decreto, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y continuará ejerciendo las facultades legales que le correspondan en materia laboral.

**Cuarto.** En tanto se reforman las leyes orgánicas de los poderes judiciales de las entidades federativas para adecuarlas a las disposiciones previstas en el presente decreto, las juntas locales de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia laboral.

**Quinto.** Para el debido cumplimiento de este decreto, el Ejecutivo federal y de los Ejecutivos locales, escuchando a las organizaciones de los trabajadores, podrán convenir, con el poder judicial respectivo, los términos para realizar el traspaso de los trabajadores, así como de los recursos financieros y materiales, incluidos los bienes muebles e inmuebles, de las juntas de conciliación y arbitraje a los juzgados laborales, en la medida que proceda conforme a derecho y, en pleno respeto a sus derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2013.

**Diputados:** Silvano Aureoles Conejo, Agustín Miguel Alonso Raya, María del Socorro Ceseñas Chapa, Alliet Mariana Bautista Bravo, Juan Manuel Fócil Pérez, Marcos Rosendo Medina Filigrana, Claudia Elena Águila Torres, Verónica García Reyes, Javier Salinas Narváez, Joaquina Navarrete Contreras, Marcelo Garza Ruvalcaba, Vicario Portillo Martínez, Luis Manuel Arias Pallares, Ramón Montalvo Hernández, Carla Guadalupe Reyes Montiel, Víctor Manuel Manríquez González, Karen Quiroga Anguiano, Alfa Eliana González Magallanes, Verónica Beatriz Juárez Piña, José Valentín Maldonado Salgado, Teresita de Jesús Borges Pasos, Jessica Salazar Trejo, Israel Moreno Rivera, Mario Rafael Méndez Martínez, Fernando Cuéllar Reyes, Yesenia Nolasco Ramírez, Carlos de Jesús Alejandro, Víctor Reymundo Nájera Medina, Julisa Mejía Guardado, Guadalupe Socorro Flores Salazar, Gloria Bautista Cuevas, Roberto López Rosado, Catalino Duarte Ortuño, José Luis Muñoz Soria, Lorenia Iveth Valles Sampedro, Margarita Elena Tapia Fonllem, Valentín González Bautista, Marino Miranda Salgado, Yazmín de los Ángeles Copete (rúbricas).

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108, 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO BLANCO DE AQUINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

En el Título Cuarto de nuestra Carta Magna se señalan los preceptos de responsabilidades de los servidores públicos, se delimitan sus funciones, se sancionan y previenen sus conductas ilícitas.

Tal y como lo estipula actualmente la Constitución, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado penalmente por dos causales: traición a la patria y delitos graves del orden común.

Con esta iniciativa se pretende que presidente de la República sea responsable también de actos que cometa en contra de la Constitución, así como contra las leyes federales, por lo que se adiciona el párrafo segundo del artículo 108 que limita la acusación del presidente sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, con ello se hace sujeto tanto de juicio político como de declaración de procedencia de conformidad a lo que estipulen las leyes para, que de esta forma, responda por el desempeño de su encargo ya sea política, penal y/o administrativamente.

### Argumentos

Anteriormente los monarcas tenían facultades ilimitadas, sin embargo, con el devenir del proceso histórico esto se ha modificado. Actualmente todos los regímenes democráticos cuentan con sistemas efectivos de pesos y contrapesos, donde la figura presidencial no sólo tiene facultades, sino que también está sujeta de las responsabilidades inherentes.

Nuestro país goza ya de una incipiente democracia, sin embargo, la figura presidencial todavía goza de una inmunidad relativa que le da la propia Constitución. Considerado que hemos tenido avances sustantivos respecto de las responsabilidades de los servidores públicos es posible en este momento de nuestra democracia analizar y considerar que el Presidente de la República pueda responder por violaciones a la Constitución así como a las leyes federales.

### Antecedentes

A nivel internacional el juicio político tiene como antecedentes remotos al Impeachment inglés, y al Impeachment norteamericano. Es un término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

En nuestro país desde la época prehispánica del siglo XV la sociedad mexicana, siendo la principal potencia militar del Valle de México, materializó una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío tenochca. Para el eficaz funcionamiento de estos órganos institucionales se disponía de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios del *huey tlatoni* o supremo dirigente del señorío, quien tenía un poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier otro funcionario del *tlatocayótl*. El cihuacóatl era una especie de viceemperador, quien

desempeñaba un importante papel en materia hacendaria, jurídica y cultural. Ambos eran auxiliados por una serie de consejos de gobierno en materia hacendaria, administrativa, judicial, militar y religiosa.

Para el cabal cumplimiento de las diversas tareas de gobierno los dirigentes mexicas exigían de los funcionarios a su servicio honestidad y responsabilidad absolutas en el desempeño de su labor. Sin excepción se exigía el cumplimiento de las obligaciones jurídicas y morales.

La legislación tenochca tipificó los delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder o un mal ejercicio de su encargo. El castigo correspondía a la gravedad del delito, así como a la jerarquía del funcionario que lo cometiera. Las penas iban desde el trasquilamiento o destitución del cargo hasta la confiscación de sus bienes o la aplicación de la pena capital.

La rigidez de los castigos era necesaria debido a la necesidad de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables y eficientes en el ejercicio de sus actividades.

Durante la colonia todo cargo que involucrara autoridad pública debía cumplir una serie de leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli. Para vigilar la observancia de estas normas se instauraron en la Nueva España los sistemas de **visitas y juicios de residencia**. Ambos sirvieron como instrumentos de control de poder.

En esta época destaca el juicio a Hernán Cortés en 1526, cuyo juez de residencia fue Luis Ponce de León, durante el reinado de Carlos I de España. Otros casos sonados de los virreyes enjuiciados fueron los de Álvaro Manrique de Zúñiga, (1590), Diego López Pacheco (1642), Joaquín de Monserrat (1760), Juan Vicente de Güemes Pacheco (1794) y Miguel de la Grúa Talamanca (1790).<sup>1</sup>

En el siglo XIX con Iturbide como Emperador y tras la decisión de éste de disolver el Congreso se instaura una Junta Nacional Constituyente misma a la que correspondió aprobar el Reglamento Político Provisional que incluía en sus texto algunas disposiciones referentes a los funcionarios, dicho documento estableció que “la persona del Emperador” era sagrada e inviolable y que sólo sus miembros serían responsables de los actos del gobierno, encomendando al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.

Sin embargo, amplios sectores de la sociedad no estaban conformes con las acciones de Iturbide entre ellos Antonio López de Santa Anna que en su Plan de Casa Mata exigía la reunión de un nuevo Congreso Constituyente. El nuevo congreso comenzó a sesionar el 5 de noviembre de 1823 y casi un año después, el 3 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En esta carta en su Artículo 107 se designó a la Cámara de Diputados y de Senadores como gran jurado a las acusaciones hechas al Presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de las Cámaras (Art. 38). Señalaba que las acusaciones al vicepresidente serían atendidas por la Cámara de Diputados, fijaba responsabilidades a los secretarios de despacho, establecía atribuciones a la Suprema Corte de Justicia en los artículos 109, 119 y 137 respectivamente.

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835 cuando se creó una nueva Constitución de carácter centralista, éste documento conocido también como “Las Siete Leyes” delimitaba las responsabilidades de los funcionarios y creó un Supremo Poder Conservador, órgano cuyo objetivo era evitar abusos de los tres poderes federales y que no podía ser censurado o juzgado en sus

opiniones. En su Artículo 47 determinaba las modalidades por las que podía ser acusado el Presidente de la República, señalando también sus prerrogativas (Art. 15).

En 1839 Santa Anna se plantea reformar Las Siete Leyes, lo que tuvo como resultado la promulgación de las Bases Orgánicas de 1843 que en sus artículos 78 y 90 señalaban los procedimientos de responsabilidad del presidente así como una cierta inmunidad.

Una vez destituido Santa Anna se promulgó la Constitución de 1857 que establecía un “Título Cuarto” en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos y se le concede al Presidente el fuero de inmunidad de carácter relativo ya que durante el tiempo de su encargo solo podía ser acusado de delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No fue sino hasta 1870 que se promulga la primera Ley sobre delitos de los altos funcionarios de la federación.

La Constitución de 1917 mantiene el término y disposiciones sobre funcionarios públicos que retoma de la Constitución de 1857 y no es sino hasta las reformas de 1982, cuando se cambia la figura de funcionario público por la de **servidor público**.

Los artículos que conforman el Título IV Constitucional durante 1917 a 1982 regularon los siguientes temas:

Artículo 108. Los sujetos de responsabilidad penal y las causales de ésta.

Artículo 109. Procedimiento de declaración de procedencia.

Artículo 110. Señalaba las causales por las cuales los altos funcionarios no gozaban de fuero constitucional tales como:- La comisión de delitos oficiales; Incurrir en faltas u omisiones en el desempeño de algún empleo cargo o comisión pública. Delitos comunes en el desempeño de empleo, cargo o comisión.

Artículo 112. Negativa de la gracia del indulto a los responsables de delitos oficiales.

Artículo 113. Términos para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.

Artículo 114. Estableció que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Durante este primer periodo únicamente el artículo 111 sufrió reformas y éstas fueron mínimas, estaban enfocadas a la territorialidad y por lo tanto no afectaron el fondo de la materia, sin embargo, resulta interesante señalar que originalmente este artículo reguló lo correspondiente al juicio político, destacando los siguientes elementos:

- El juicio político se iniciaba por la comisión por parte de los servidores públicos de delitos oficiales, señalando este mismo artículo como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

- El procedimiento del juicio, éste se inicia ante la Cámara de Diputados con la acusación que se haga de los funcionarios públicos que hayan cometido algún delito oficial, hecha la acusación, el Senado se erigía en Gran Jurado para declarar la culpabilidad del funcionario por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros.
- Las sanciones mismas que consistían en la privación del puesto y la inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.

En 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma constitucional a través de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

En síntesis, el juicio político es un instrumento de control parlamentario cuya finalidad es la destitución del funcionario público acusado y en varios países de América Latina el Presidente está sujeto al mismo.

En relación a los motivos por los que los presidentes pueden ser acusados y, posteriormente juzgados se pueden clasifican de la siguiente forma:

Como observamos en este cuadro tanto las democracias latinoamericanas como la nuestra han evolucionado. Los tiempos del imperio quedaron atrás, era 1812 cuando la Constitución de Cádiz establecía en su artículo 168 que *la persona del Rey era sagrada e inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad.*

Actualmente México vive una democracia en ciernes, donde la figura del fuero constitucional mal entendida deja impunes a los funcionarios públicos que han tenido comportamientos contrarios a la honradez, la responsabilidad y la eficiencia en el ejercicio de sus actividades.

El gozar de inmunidad conlleva a la impunidad o la llamada irresponsabilidad del

Presidente, en aras del debilitamiento de la investidura presidencial. En este sentido, considero no sólo necesario sino urgente que también la máxima figura de responsabilidad dentro de la Administración Pública deje la inmunidad de que ha gozado y pueda ser sujeta del escrutinio de las leyes y de los ciudadanos.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, Numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **Denominación del proyecto de ley o decreto**

**Iniciativa que modifica y adiciona los artículos 108, 110 y 111 del Título Cuarto, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Texto normativo propuesto**

**Único.** Se adiciona el segundo párrafo del artículo 108; se reforma el primer párrafo del artículo 110; se reforma el primer párrafo y se deroga el cuarto párrafo del artículo 111, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Título Cuarto . De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado .**

#### **Artículo 108. ...**

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, **delitos graves del orden común, violaciones a esta Constitución y a las leyes federales .**

...

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, **el Presidente de la República**, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, **el Presidente de la República**, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

### **Transitorios**

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

### **Nota**

1 Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano.

Palacio Legislativo de San Lázaro \_a de febrero de 2013

Diputado Silvano Blanco Deaquino (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE GABRIEL DE JESÚS CÁRDENAS GUÍZAR Y SUSCRITA POR DAMIÁN ZEPEDA VIDALES Y RICARDO ANAYA CORTÉS, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, Damián Zepeda Vidales y Ricardo Anaya Cortes, diputados de la LXII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforman los artículos 79, 49, 74, 105, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

En un Estado en donde los partidos políticos no tenían el rol de primera importancia que juegan en la actualidad, el control del poder podía ejercitarse mediante el principio de división de poderes que, como es de sobra conocido, estaba destinado a dividir el conjunto de funciones estatales y de los poderes que las ejercitaban, en donde los órganos del poder ejecutivo, legislativo y judicial, se controlaban, fiscalizaban y racionalizaban sus conductas de forma mutua.<sup>1</sup>

Actualmente en nuestro sistema jurídico en el artículo 49 constitucional se encuentra establecida la división de poderes, esta división del poder se encuentra plasmada desde la Constitución de 1824 hasta la fecha en nuestra constitución vigente.

En nuestro país las nuevas corrientes de derecho constitucional, han permitido que se agreguen órganos constitucionales autónomos, además de los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Como nuestra Constitución lo hace por ejemplo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 apartado B de la Constitución), el Banco de México (artículo 28 párrafo VI de la Constitución), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (artículo 26 apartado B de la Constitución), o el Instituto Federal Electoral, (artículo 41 fracción III de la Constitución), ya que a todas estas instituciones la Constitución les reconoce autonomía y no las hace depender de alguno de los poderes tradicionales.

Sin embargo a pesar de que estos órganos constitucionalmente autónomos están establecidos en nuestra Constitución no forman parte de los tres poderes del Estado, el texto constitucional no se ha actualizado con la creación de estos nuevos organismos que también llevan a su cargo funciones del poder público.

Para mayor abundamiento es importante señalar en derecho comparado como se divide este ejercicio del poder público en otros países:

En Estados Unidos de América, en el título 31 del Código de los Estados Unidos de América, sección 702, inciso a), establece: La Oficina de Contabilidad Gubernamentales un instrumento del Gobierno de los Estados Unidos, independiente del Poder Ejecutivo.

La Republica de Colombia, en el titulo X, De los Organismos de Control, capitulo 1, articulo 267, de la Constitución establece: La Contraloría General de la Republica es un organismo de carácter técnico de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal. Ejerce la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación”.

La Republica de Chile, en el artículo 1 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la Republica establece: La Contraloría General de la Republica, independiente de todos los ministerios, autoridades y oficinas del estado, fiscaliza el debido ingreso e inversión de los fondos del fisco y lleva la contabilidad general de la nación.

En México se encuentra regulada en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que “la entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Asimismo la Auditoría Superior de la Federación tiene por objeto fiscalizar los ingresos y egresos de la federación; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares; así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

No obstante de la lectura del artículo 79 constitucional es claro al advertir que la entidad de fiscalización superior depende orgánicamente de la Cámara de Diputados, y que de manera institucional cuenta con “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.

Sin embargo no basta con colocar en la Constitución mexicana la palabra autónomo y en las constituciones locales, para que un órgano sea realmente autónomo, esta autonomía tiene que ver fundamentalmente con: mecanismos de designación de los comisionados del órgano constitucional con base en su trayectoria y perfil, que estos nombramientos no dependan solo de una persona, ni depender orgánicamente de alguno de los poderes públicos.

De la lectura del artículo 105, fracción primera, de la Constitución, indica que la Auditoría de Fiscalización Superior de la Federación no se encuentra considerada dentro de los Poderes de la Unión.

En virtud de que se encuentran en la órbita de los poderes legislativos, con el objeto de auxiliarlos en sus labores de control, pueden ser considerados como órganos de naturaleza política, compartiendo la misma naturaleza que los órganos representativos.

De igual forma, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación le otorga un grado importante de independencia a la Auditoría Superior de la Federación, ya que ni el pleno de la Cámara de Diputados ni la Comisión de Vigilancia de la Cámara cuentan con facultades para determinar el plan de trabajo de la Auditoría Superior de la Federación u ordenarle a realizar auditorías específicas. De acuerdo con el artículo 76 de la ley, las funciones de la Comisión de Vigilancia se limitan a “coordinar las relaciones” entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara, “evaluar el desempeño” de la Auditoría Superior de la Federación, “constituir el enlace” entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara y “solicitar” informes a la Auditoría Superior de la Federación sobre sus trabajos de fiscalización.

De igual forma el artículo 110 y 111 de nuestra Constitución, en su redacción actual no se establece a los auditores superiores de fiscalización como sujetos de juicio político y de declaración de procedencia, lo que impide dotarle de mayor certidumbre y certeza a la ciudadanía del funcionamiento imponderable del órgano constitucional autónomo.

Para dar mayor abundancia respecto a este tema me permito mencionar como se lleva a cabo a nivel nacional la designación de los titulares de los organismos de fiscalización superior de los estados de manera general y breve:

En Aguascalientes, los comisionados son elegidos por mayoría calificada en el Congreso, previa convocatoria, y sin intervención del Ejecutivo federal; en Baja California Sur, cada fracción parlamentaria propone hasta 2 candidatos, y se somete al pleno, y decide una mayoría simple.

En Chiapas, el gobernador presenta una terna al Congreso, que puede objetar en los siguientes 15 días o de lo contrario se considera aprobada, al igual que en Guanajuato. En Guerrero no interviene el gobernador y se hace una convocatoria pública, que finalmente decide el Congreso.

Sin embargo, entre otros elementos del marco jurídico que limitan de manera importante la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados es que la subordinan a una dinámica política que no es siempre positivo para su desempeño.

Por ejemplo, tanto la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados forman parte de la Cámara de Diputados y los partidos políticos tienen una intervención preponderante tanto en el nombramiento de su titular como en la vigilancia de su actuación.

Por mencionar un ejemplo reciente sobre la designación de los titulares de estos organismos de fiscalización, es el caso del estado de Veracruz, donde su sistema de designación de este titular es a través de una convocatoria pública y la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso Local, cuyo organismo su naturaleza es eminentemente política, es la encargada de recibir las solicitudes de quienes aspiren a ocupar el cargo, de revisar y de entrevistar a los candidatos, a fin de proponer una terna, que es votada en el Congreso local, para elegir al nuevo titular.

De acuerdo con este tipo de procedimiento de designación del titular es por lo que hace apenas dos meses el pleno del Congreso de Veracruz aprobó con 47 votos a favor y dos abstenciones la designación de su auditor, a quien se le atribuye una relación cercana con el partido político de mayoría en el Congreso, partido político del cual fue militante y es quien ahora encabeza este organismo.

No obstante como es de nuestro conocimiento esta práctica es común en diversos estados de la república mexicana, en muchos casos es el gobernador quien los designa, y hay muchos estados en donde se decide a partir de una terna que manda el mismo gobernador al Congreso, y éste último elige, solo que el Congreso en muchos estados es controlado por el mismo partido político al que pertenece el gobernador o incluso por gobernador mismo.

Estas y otras circunstancias, hacen tanto a la Auditoría Superior de la Federación como a las Entidades de Fiscalización Superior de los estados un órgano sin la fuerza y garantías necesarias para fiscalizar adecuadamente el gasto público.

Además las atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, enumeradas en el artículo 103 de la Ley de Fiscalización y

Rendición de Cuentas de la Federación también permiten a los legisladores controlar y ejercer presión sobre el trabajo del auditor. Si bien la Unidad de Evaluación y Control no puede ordenar la realización de tareas o conductas específicas, funciona en los hechos como el contralor de la Auditoría Superior de la Federación ocurriendo lo mismo en los órganos o entidades de fiscalización superior de los estados.

No hay duda que existe la necesidad de tener una vigilancia externa y profesional de los trabajos de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados. Sin embargo, la estructura actual de vigilancia se presta a la infiltración de criterios políticos ya que la Unidad es un órgano político dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con Jaime Cárdenas, la fiscalización de la Cuenta Pública “debe ser instrumentada en principio por órganos con autonomía constitucional por razones estrictamente técnicas, de objetividad, neutralidad e imparcialidad en la revisión. Si los órganos técnicos de revisión, como ahora sucede, están sujetos a intervenciones políticas, de partidos, poderes fácticos y de gobiernos, se pervierte la revisión. Es decir, deja de hacerse con neutralidad, objetividad, imparcialidad, y confiabilidad”.

Esta estructura dependiente y deficiente ha sido una de las causas más importantes de la permanencia de la ineficiencia y la corrupción en casi todos los niveles y ámbitos del Estado mexicano.

Transparencia Internacional advierte que casi la mitad de los mexicanos (43 por ciento) desconfían de las estrategias de control de la corrupción y una gran parte de ellos también están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficaz en su combate, sino que directamente auspicia o protege actividades ilícitas.<sup>2</sup>

Es por ello que debido a la dinamización que los partidos políticos le han conferido a la vida pública, y la aparición de funciones estatales atípicas que no logran ubicarse plenamente en uno de los tres grandes rubros del ejercicio del poder, han sugerido la instauración de nuevos órganos estatales, situados al margen de la división tradicional de poderes, y dotados de plena autonomía organizativa, de gestión y normativa para garantizarles un espacio de actuación institucional ajeno a interferencias, y propiciar el ejercicio de sus atribuciones desde criterios eminentemente técnicos y especializados, y al margen de consideraciones de tipo político. Estos órganos, de conformidad con sus características concretas han sido denominados “órganos constitucionales autónomos” u “órganos extrapoder”.<sup>3</sup>

Por ende, la necesidad de establecer un equilibrio político y constitucional se compagina con la inexorabilidad de especializar las funciones, justificando con ello la existencia de órganos que se ponen al margen o por fuera de la división de poderes para llevar a cabo tareas que en otro momento se encontraban en manos de los poderes tradicionales, pero que en base a su trascendencia, complejidad y tecnificación han debido ser independizados para que se desarrollen al margen de los intereses políticos, con el único fin de velar por el respeto del orden constitucional y el interés público que le subyace.<sup>4</sup>

La autonomía técnica tiene una notable proximidad con la vertiente organizativa y normativa en que se proyecta la autonomía, lo que significa que no pueda haber un comportamiento técnico del órgano fiscalizador si previamente no se le garantiza su independencia y capacidad para organizarse y regirse por sus propias normas.

La no injerencia en ese espacio institucional se deriva de la propia Constitución, pues la Cámara de Diputados está facultada para “coordinar y evaluar” el desempeño de las funciones de la Auditoría

Superior de la Federación, pero bajo un límite expresamente determinado: “sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión” (artículo 74 constitucional, fracción II).

La autonomía técnica tiene una fuerte implicación con la “independencia” necesaria para que el órgano pueda cumplir eficazmente con su labor. Así lo estipula la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI), organización que tiene por propósito esencial defender la independencia de las auditorías respecto a la administración pública, en la Declaración de Lima, que como ha señalado la Suprema Corte de Justicia, puede considerarse como la carta magna de la auditoría, y que por el contenido de la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve en la materia fue, en voz de la propia Corte, un documento inspirador de la misma.<sup>5</sup> De hecho, el empleo que la Corte hace de la Declaración de Lima, confiere al documento una especial relevancia jurídica dentro del contexto mexicano.<sup>6</sup>

Por lo que tal como lo establece la Declaración de México de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) es necesario que el o los titulares de la Auditoría Superior de la Federación tengan garantizada su independencia. El rigor técnico de la institución depende, en gran medida, de esa independencia; depende igualmente del profesionalismo y el perfil especializado de sus funcionarios.

La fiscalización superior adquiere por tanto una caracterización singular enmarcada en el ámbito de las funciones estatales, puesto que configura una función técnica y de control del Estado en su conjunto. Una función que debe estar en manos de un órgano técnico dotado de las suficientes atribuciones para hacer valer la autoridad de la que es portador y que se materializan en sus facultades para solicitar informes o dictámenes, requerir y obtener información a instituciones públicas o a terceros, verificar adquisiciones y servicios, realizar compulsas, investigar actos u omisiones, efectuar visitas, formular pliegos de observaciones, determinar daños y perjuicios, fincar responsabilidades, imponer sanciones, promover otras acciones de responsabilidad, presentar querrelas y denuncias penales, y aplicar el procedimiento resarcitorio, etcétera.

El ejercicio de estas atribuciones es únicamente posible en un contexto en que el órgano de control goce de las necesarias garantías de independencia, que aunadas a sus capacidades técnicas, conduzcan a una actuación institucional bajo cánones objetivos y predeterminados que puedan producir resultados certeros y comprobables.

Otro punto importante es la autonomía presupuestal su importancia no consiste en los montos económicos de las partidas aprobadas, sino fundamentalmente en que se erige como una condición necesaria para conseguir la independencia de un órgano en relación con los poderes tradicionales. En este sentido, implica una elemental garantía de independencia institucional.

De conformidad con el artículo 107 de la Ley de Fiscalización y Rendición de la Cuenta Pública, para el ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas la Unidad, contará con los servidores públicos, las unidades administrativas y los recursos económicos que a propuesta de la Comisión apruebe la Cámara y se determinen en el presupuesto de la misma.

Además, las atribuciones concedidas a la Comisión de Vigilancia para “conocer” y “turnar” el presupuesto a la Junta de Coordinación Política de la Cámara en ningún momento autorizan a valorar su contenido. Su labor se circunscribe, únicamente a ser el conducto de comunicación entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara, tal cual se señala en la fracción I del propio artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Cámara de Diputados es la única facultada para ampliar o para disminuir el presupuesto presentado por la Auditoría Superior de la Federación, pues de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución le corresponde aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, el presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación puede ser modificado en el contexto de la aprobación general del Presupuesto de Egresos y como consecuencia de las necesidades del mismo. Sin embargo, dicha modificación, de realizarse, debe tener en cuenta lo establecido por el artículo 7 de la Declaración de Lima de la INTOSAI, que dispone que las entidades de fiscalización necesitan contar con “los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben”.

En virtud de lo anterior, es posible señalar la existencia de un límite a la discrecionalidad con la que actúan los parlamentos, pues toda modificación del presupuesto debe asegurar que los recursos proporcionados sean adecuados y suficientes para cumplir con el objeto de existencia del ente fiscalizador. En todo caso, de conformidad con el principio número 8 de la Declaración de México de la INTOSAI, debe existir un mecanismo a cargo de la Auditoría Superior de la Federación para que pueda inconformarse ante la Cámara de Diputados si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para cumplir con su mandato.

El carácter que tiene la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados es que son órganos técnicos de apoyo de la Cámara de Diputados, cuya misión es llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública, por lo que hace que tenga una posición susceptible de sufrir presiones que pretendan desviarla hacia objetivos e intereses políticos.

El reconocimiento de la autonomía plena de gestión de la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados, incluyendo por supuesto la autonomía en el uso y aplicación de sus recursos es algo necesario e impostergable es necesaria para mantenerla lejos del riesgo de politización y para que de este modo se creen las condiciones para fortalecer y eficientar a dicha entidad.

Cómo órgano plenamente autónomo, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados podría aliarse más explícitamente con la sociedad con el fin de defender el ejercicio pleno de sus facultades constitucionales, lo que podría tener un impacto muy positivo en su capacidad tanto de sancionar como de prevenir el mal uso del gasto público.

En síntesis, lo que se pretende con esta iniciativa es

Que la Auditoría Superior de la Federación así como las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados cuenten con plena autonomía para evitar influencias políticas que restrinjan el alcance y la objetividad de sus auditorías.

Que la Auditoría Superior de la Federación así como las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados cuenten con mayor autonomía para auditar de manera más libre y objetivamente a la Cámara de Diputados y al Congreso de la Unión, ya que actualmente, existen grandes dificultades con estas auditorías porque la tanto la Auditoría Superior de la Federación como las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados se enfrentan a una situación de desventaja al tener que revisar el gasto de su propio superior jerárquico.

Que la Auditoría Superior de la Federación así como las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados cuenten con mayor autonomía para consolidar más claramente su voz pública y su presencia institucional y así resistir los embates de los poderes públicos, ya que actualmente, tanto

la Auditoría Superior de la Federación así como las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados tienen que minimizar su presencia pública con tal de no causar molestia a sus superiores jerárquicos.

La sociedad demanda gobiernos verdaderamente comprometidos con la ética y la moral pública. Todos debemos tener como premisa fundamental el compromiso ineludible de actuar, sin excusa ni pretexto, privilegiando en todo momento, el interés superior de la Nación.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas, propongo iniciativa con proyecto de decreto:

**Único.** Se reforma el párrafo primero, el cuarto de la fracción segunda, el párrafo primero, tercero y cuarto de la fracción cuarta del artículo 79, se adiciona un tercer párrafo del artículo 49, se adicionan un inciso h) a la fracción II del artículo 105 y se reforman la fracción VI del artículo 74, el primer párrafo del artículo 110, el primer párrafo del artículo 111, la fracción II del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 79.** La entidad de fiscalización superior de la Federación, **es un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio**, en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

...

...

**I. ...**

...

...

...

...

**II. ...**

...

...

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, **la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.**

...

...

...

**III. ...**

**IV.** Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales **y demás entidades fiscalizadas** y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

...

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, **con base en su trayectoria y perfil técnico, previa convocatoria pública desarrollada por la misma a fin de proponer una terna al pleno para la designación correspondiente.** La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político **ni haber pertenecido a este durante cinco años previo al día de su nombramiento** , ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

...

**Artículo 49. ...**

...

**También formaran parte del Supremo Poder de la Federación, los órganos autónomos reconocidos por esta Constitución.**

**Artículo 74. ...**

**I. a V. ...**

**VI. ....**

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir

las recomendaciones y **tomará las acciones pertinentes que procedan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.**

...

...

...

**VII. y VIII. ...**

**Artículo 105 . ...**

**I. ...**

**II. ...**

...

**a) a g)**

**h) La Auditoría Superior de la Federación en las materias de su competencia respecto de normas de carácter general que vulneren la Constitución.**

...

...

...

**III. ...**

...

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, **el auditor superior de la Federación** , los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Artículo 111** . Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **el auditor superior de la Federación** , el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 116.** ...

...

**I.** ...

**II.** ...

...

...

...

...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán **órganos constitucionales autónomos con personalidad y patrimonio propio**. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, **con base en su trayectoria y perfil técnico, previa convocatoria pública desarrollada por las mismas a fin de proponer una terna al pleno para la designación correspondiente. Para ser titular de la entidad de fiscalización se deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades y cumplir con los requisitos establecidos en las Constituciones locales. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político ni haber pertenecido a este durante cinco años previo al día de su nombramiento, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia**

**El titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en las propias constituciones locales.**

...

III . a VII . ...

### Transitorios

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

### Notas:

1. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, página 61 y ss.
2. Índice del Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional. Disponible en: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006).
3. Bidart Campos, Germán, *El derecho constitucional del poder*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1967, página 129.
4. Reinhold, Zippelius, *Teoría general del Estado*, traducción Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1989, página 289 y ss.
5. Declaración de Lima. Artículo 5: Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben

regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

6. Controversia constitucional 36/2003.

Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, DF, \_ a 26 de febrero del 2013.

**Diputados:** Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, Damián Zepeda Vidales, Ricardo Anaya Cortes (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR OSWALDO FUENTES SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado federal Víctor Oswaldo Fuentes Solís, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, fracción h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En México, la producción y dotación de servicios de infraestructura, tales como agua potable, alcantarillado, disposición de residuos sólidos, alumbrado público, arterias de tráfico urbano y carreteras locales que conectan una ciudad con otra, es responsabilidad de los gobiernos locales. Excepto por las carreteras locales que conectan una ciudad con otra, la construcción de infraestructura para estos servicios es responsabilidad de los gobiernos municipales.

Sin embargo, cuando hay un proyecto de infraestructura o cuando impacta a más de un municipio, el gobierno estatal suele asumir la responsabilidad de su implementación y contribuye a su financiamiento. Como en muchos otros países en vías de desarrollo, en México existe una gran necesidad de infraestructura. Desafortunadamente, todavía son muy pocas las fuentes de financiamiento a largo plazo.

Los estados y municipios solo tienen acceso limitado al financiamiento de deuda para proyectos de infraestructura, aunque recientemente el mercado ha experimentado una expansión dinámica. Los bancos de desarrollo solo cuentan con fondos limitados y todavía hay asuntos importantes relacionados con el riesgo que impiden los préstamos de bancos comerciales y la participación de los mercados de capital.

Además, persiste la debilidad del sistema financiero municipal en México. En la mayoría de los municipios, las participaciones y aportaciones federales etiquetadas son, por mucho, la fuente principal para financiar la infraestructura social básica. En general, los ingresos propios de los municipios son verdaderamente insignificantes.

Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado en la ampliación del mercado y, por consiguiente, en la diversificación de las opciones de financiamiento de gobiernos locales. Los préstamos de los bancos comerciales, alternativa financiera, prácticamente cancelada desde la crisis económica de 1995. Actualmente está repuntando, gracias a la aprobación de las reformas legales del año 2000, que refuerzan las garantías de pago. Estas reformas, también han estimulado los mercados de capital (emisión de bonos) como una nueva opción para el financiamiento de los proyectos de infraestructura de los gobiernos locales.

El financiamiento que ofrece el banco de desarrollo de México, Banobras, ha llegado a ser inasequible para la mayor parte de los gobiernos locales, especialmente a nivel municipal. Sin embargo, recientemente se han llevado a cabo esfuerzos innovadores para financiar la infraestructura local con participación del sector privado.

El avance de México en la descentralización del gasto público ha redundado en un aumento sustancial de los recursos disponibles para los gobiernos locales, particularmente a nivel municipal, para el desarrollo de infraestructura social básica. Se trata de transferencias fiscales etiquetadas conocidas como Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que ha llegado a ser la principal fuente de financiamiento para proyectos de infraestructura social a pequeña escala pero que también se ha caracterizado por su mala administración al grado de poner en riesgo financiero a muchos gobiernos municipales del país.

En una evaluación del potencial a corto y mediano plazo del mercado de financiamiento de gobiernos locales realizado por el *NADBank*, se identifican los principales obstáculos, que siguen restringiendo la participación de fuentes privadas y públicas de financiamiento. Dentro de los cuales se pueden señalar los relacionados con el marco regulatorio del endeudamiento hasta aquellos relacionados con el sistema de aportaciones fiscales intergubernamentales.

En México, actualmente, los mercados de capital constituyen el 10 por ciento de la deuda de los gobiernos locales. Sin embargo, solo unos cuantos gobiernos estatales y municipios urbanos grandes, han emitido bonos desde el 2001, cuando se iniciaron estas operaciones. Más de una tercera parte del valor total de los bonos emitidos ha sido colocada por el Distrito Federal y el Estado de México. Virtualmente, todas las emisiones de bonos tienen tasas variables y los gobiernos locales mostraron una gran sensibilidad ante las crecientes tasas de interés durante 2004 y 2005. La tasa de riesgo del crédito no se asocia claramente con el costo de la deuda.

La mayor parte de los plazos de vencimiento son de menos de 10 años. Los costos flotantes son particularmente altos. Por ende, en muchos casos, los gobiernos locales han podido lograr mejores tratos con bancos comerciales. Actualmente, 55 por ciento de la deuda de los gobiernos locales se contrae con bancos comerciales. (*NADBank*, 2005).

La banca de desarrollo absorbe 35 por ciento de la deuda de los gobiernos locales. *Banobras* y el *NADBank* son las únicas dos instituciones en este mercado y la primera tiene por lo menos 95 por ciento. Sin embargo, la cartera crediticia de *Banobras* se ha reducido significativamente en los últimos tiempos, conforme se ha intensificado la competencia de los bancos comerciales en el nicho de mercado tradicional de *Banobras*.

Esto se ha debido al surgimiento de mercados de capital, ya que los instrumentos de *Banobras* para atraer capital son menos competitivos y más limitados que los de los bancos comerciales y demás agentes financieros.

Parece que los préstamos de los bancos de desarrollo deberían estar disponibles a costos más bajos, manteniendo el componente del donativo a un nivel significativo para aumentar la demanda de crédito. Deben emprenderse esfuerzos en este sentido, sin poner en riesgo la autosustentabilidad de los programas de préstamo de estos bancos.

Por mucho, las aportaciones federales son la fuente principal de financiamiento para infraestructura en la mayoría de los municipios, particularmente los más pobres. El Fondo de Aportación para la Infraestructura Social (FAIS) representa una mejora atractiva de las fuentes de financiamiento disponibles para los gobiernos municipales, para la creación de infraestructura social básica.

La deuda es una opción importante para financiar la inversión pública en infraestructura. De hecho, un principio de finanzas públicas es que los préstamos solicitados por los gobiernos solo se deben usar para inversión en servicios públicos de capital. El razonamiento consiste en que la carga

financiera debe ser compartida por generaciones futuras, dado que esto conlleva beneficios intergeneracionales. No obstante, debe quedar claro que los préstamos solicitados por los gobiernos solo posponen la necesidad de contar con otra fuente de ingresos (fiscales, cuotas de usuarios o más deuda), para financiar esos servicios.

La constitución de México prohíbe a los estados y municipios contraer préstamos directos de fuentes extranjeras y/o en divisa. Algunos estados han establecido un límite legal de endeudamiento, generalmente determinado como una proporción del presupuesto fiscal anual o de las participaciones; sin embargo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe la contratación de deuda y mucho menos limita a los Estados (a través de “candados”) en su contratación.

Antes de la crisis del error de diciembre, 1994-1995, la deuda de los gobiernos locales la administraba, virtualmente en forma unilateral, el gobierno federal. Los bancos requerían que los gobiernos estatales garantizaran el crédito con participaciones, pero la decisión sobre este asunto la tiene que tomar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Bajo este esquema, prácticamente ningún banco comercial se preocupaba por evaluar la capacidad de los gobiernos locales para asumir una deuda. Cuando estallo la crisis del error de diciembre, la mayor parte de los estados tenían una proporción alta de deuda. Por consiguiente, el rescate más grande de gobiernos locales en la historia de México ocurrió en 1995; En 2000, se introdujo un esquema basado en el mercado, con el fin de regular la deuda bancaria contraída por los gobiernos locales, para evitar más rescates en el futuro.

El nuevo esquema vincula los requerimientos de reservas bancarias al nivel de riesgo crediticio de las entidades prestatarias (gobiernos estatales y municipales y compañías de servicios públicos descentralizadas). Por ende, estas entidades deben tener una clasificación de riesgo crediticio, que el prestamista use en la determinación de su nivel de riesgo. La SHCP ya no es responsable de las garantías; en su lugar se constituyen fideicomisos para la administración y como fuente de pago. Una proporción de participaciones u otras fuentes de ingreso se asignan en el fideicomiso y se usan como colaterales. Este esquema, también se ha convertido en un elemento clave para apoyar el asunto de la deuda en el mercado de capital. Hoy por hoy, todas las emisiones de bonos clasificados y créditos bancarios cuentan con un fideicomiso como fuente de pago.

Los bancos pueden otorgar créditos a los gobiernos locales no clasificados, pero en esos casos las participaciones no se pueden usar como una garantía para el crédito y, por ende, el banco tiene que crear un nivel mayor de reservas. Por consiguiente, los reguladores miden automáticamente el riesgo de estos préstamos al 150 por ciento. Todos los créditos de los gobiernos locales se tienen que registrar ante la SHCP y su registro queda condicionado a que el estado o municipio prestatario proporcione información sobre el nivel de deuda del año anterior y el desempeño fiscal asociado.

El propósito principal de la regulación descrita es disciplinar a los mercados de deuda de los gobiernos locales, especialmente dentro del nuevo marco caracterizado por la ausencia de intervención federal. Así, el mercado podría tomar en cuenta las variaciones de riesgo entre las entidades clasificadas y, por consiguiente, asignar el crédito con una mayor eficacia. Antes de estos cambios, todos los créditos comerciales de los gobiernos locales se consideraban un “riesgo federal”.

El nivel de endeudamiento de los gobiernos locales es bajo, pues solo representa 2.8 por ciento del Producto Interno Bruto. No obstante, tomada como proporción del total de ingresos locales, la deuda de la mayor parte de los estados es alta. Por ejemplo, el 95% de los ingresos provienen de las

participaciones y aportaciones federales; la SHCP señala que como proporción de las participaciones, la deuda de los estados es del 79%.

Los cambios recientes en la regulación del mercado de deuda de los gobiernos locales, que eliminan la intervención del gobierno federal, ha promovido el crecimiento del mercado y una asignación más eficiente del crédito.

Es menester seguir avanzando y consolidando la homogenización de las normas contables, como también en la calidad de la información fiscal proporcionada por los gobiernos locales. El mercado de capital ha surgido como una opción de financiamiento de los gobiernos locales, pero aún quedan algunos problemas que afectan su competitividad y futuro crecimiento. Prácticamente todas las emisiones tienen tasas variables. Durante 2004 y 2005, los gobiernos locales mostraron ser altamente sensibles a las crecientes tasas de interés. Los costos flotantes de la emisión de acciones son también particularmente altos.

Los gobiernos locales han podido conseguir mejores condiciones con los bancos comerciales. Empero, una alta proporción de la deuda últimamente adquirida se utiliza para reestructurar la deuda pendiente y no para financiar nuevos proyectos de inversión.

En los últimos años, la cartera crediticia de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) con los gobiernos locales se ha reducido significativamente. Uno de los principales factores de esta tendencia es la mayor competencia de los bancos comerciales en el nicho tradicional de mercado de Banobras. También la introducción de nuevas opciones de financiamiento para los gobiernos locales, tales como el mercado de capital y la aparición de nuevos jugadores, tales como las Sofoles y las Cajas de Ahorro, que han afectado el mercado de Banobras.

Es importante señalar que los préstamos de Banobras incluyen otros costos financieros, como por ejemplo, una comisión de apertura en el caso de proyectos de inversión, que va de 0.7 y 1.2 puntos porcentuales adicionales del monto del crédito y también depende del riesgo del deudor. Los créditos de gasto corriente, con la excepción de nomina, compra de insumos y equipo intermedio y el refinanciamiento de proyectos en sectores clave, tienen una comisión más alta, que va de 1 a 1.5 por ciento del monto del crédito.

Por otra parte, los instrumentos de Banobras para atraer capital son menos competitivos y más limitados que los de los bancos comerciales y otros agentes financieros, lo cual evita que el banco ofrezca condiciones crediticias más competitivas, particularmente cuando se trata de grandes sumas. Además, los ejecutivos del banco, incluyendo los que trabajan en las oficinas regionales, no tienen ningún incentivo especial para ampliar el mercado, puesto que su remuneración no está ligada al volumen de crédito colocado. Se trata de un contraste agudo con la banca comercial, donde los bonos y otros incentivos pecuniarios que son una parte importante de la remuneración, dependen del logro de las metas relacionadas con la colocación de créditos.

Se sabe que en la banca comercial existe un programa continuo de modernización, cuyo objetivo es mejorar la competitividad del banco. Entre otras medidas, actualmente el banco está resolviendo las solicitudes de crédito de hasta 10 millones de pesos en menos de 24 días hábiles, en este orden de ideas es que se debe garantizar que la deuda contraída por el Estado y sus entidades se adquieran con la institución que garantice mejores condiciones de financiamiento, observando por el principio de eficientización de los recursos.

Finalmente, algunas cifras que reafirman de manera contundente la presente iniciativa, son las siguientes:

- A septiembre de 2012, el saldo de la deuda de los estados y municipios asciende a 406 mil 765 millones de pesos que comparado con el mismo mes del año 2011 es mayor en 48 mil 263 millones de pesos, es decir, se observa un crecimiento de la deuda estatal y municipal de 9.6% real;
- Durante éste último corte, los Gobiernos Estatales con mayor crecimiento de sus deuda son Zacatecas con 336.5% real, Campeche con 176.3% real, Morelos con 50.7% y Veracruz con 45.6% real;
- Sin embargo, si realizamos un análisis de largo plazo del comportamiento de la deuda en las entidades federativas, los resultados son alarmantes y las posiciones de los gobiernos estatales muestran cambios;
- Así ello, en 2011 (corte definitivo a diciembre) la deuda ascendió a 390 mil 777 millones de pesos que con respecto al año 2000, mostrando un crecimiento de 136% en términos reales y por último;
- Durante dicho periodo de tiempo, las 5 entidades con mayor tasa de crecimiento de sus deudas fueron Veracruz con 85,912.9% real, Zacatecas con 5,058.1% real, Michoacán con 3,782.6% real, Nayarit con 3,189.5% real y Coahuila con 2,391.9% real.

Si no asumimos con responsabilidad el problema que representa actualmente la contratación de deuda por parte de los gobiernos estatales y sus municipios, ponemos en riesgo la estabilidad presupuestal no sólo de los gobiernos locales, sino también la del Gobierno Federal ante eventuales condiciones de crisis económicas.

Por las consideraciones anteriores, a nombre del a nombre del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, propongo ante este Poder Legislativo la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se adicionan tres párrafos a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 117.-** Los Estados no pueden, en ningún caso: [...]

**I a VI. ...**

**VIII. ...**

**...**

**Para la contratación de cualquier crédito que necesite el Estado y los municipios, así como sus organismos descentralizados estatales o municipales, se realizará mediante licitación pública, en la adjudicación del crédito, previa acreditación de los licitantes, cada Secretaria de Finanzas del Gobierno Estatal u órgano homólogo, bajo su más estricta responsabilidad y garantizando en términos de las leyes vigentes, la imparcialidad y equidad de las siguientes etapas:**

**I. Publicación de convocatoria o bases de licitación en el Periódico o Gaceta Oficial del Gobierno Estatal;**

**II. Entrega de proposiciones cerradas;**

**III. Evaluación de proposiciones y;**

**IV. Adjudicación.**

**Los Gobiernos Estatales y Municipales que decidan contraer obligaciones de deuda, deberán enviar a sus respectivos Congresos Locales, la convocatoria y bases de la licitación para su análisis y aprobación. Cada Congreso Local tendrá como plazo máximo de aprobación, diez días naturales una vez que haya recibido la petición formal de revisión y análisis de convocatoria.**

**Finiquitado el proceso de licitación, los licitantes deberán de proporcionar la totalidad de información requerida, la cual deberá ser publicada en el Periódico o Gaceta Oficial del Gobierno del Estado, en un plazo no mayor a cinco días naturales una vez realizada la adjudicación.**

#### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrara en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Las Secretarías de Finanzas de cada Gobierno Estatal u órganos homólogos, contarán con un plazo de 60 días naturales a partir de la vigencia de este Decreto, en el que deberán expedir un reglamento con las disposiciones particulares y específicas del presente decreto y enviarlo a sus Congresos Locales para su aprobación.

**Tercero.** Los Congresos Locales, cuentan con un plazo máximo de 20 días naturales a partir de recibida la información, para su correspondiente análisis y aprobación.

Dado en el salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, \_a 26 de febrero de 2013.

Diputado Víctor Oswaldo Fuentes Solís (rúbrica)

**DEL CONGRESO DE CHIHUAHUA, CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Chihuahua, Chihuahua, a 20 de diciembre de 2012.

**Diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra**  
**Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**

**México, DF**

Para su conocimiento y los efectos conducentes, le remito copia del acuerdo número 588/2012 I P.O., así como del dictamen que le dio origen, por medio del cual el honorable Congreso de Chihuahua formula ante el honorable Congreso de la Unión, iniciativa con carácter de decreto, en la que propone reformar los artículos 73, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular de momento, le reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección

Diputado Jorge Abraham Ramírez Alvidrez (rúbrica)  
Presidente del honorable Congreso del estado

La Sexagésima Tercer Legislatura del honorable Congreso de Chihuahua, reunida en su primer período ordinario de sesiones, dentro del tercer año de ejercicio constitucional

**Acuerda**

**Artículo Primero.** Formular iniciativa de decreto ante el honorable Congreso de la Unión, mediante la cual se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción X del artículo 73; la fracción VIII al artículo 116; y reformar el inciso ñ) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, recorriéndose en su orden los incisos, adicionando un inciso q), todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**I. a IX. ...**

**X. ...**

**En tratándose de juegos con apuestas y sorteos, esta facultad se ejercerá, sin perjuicio de la atribución que para la creación de organismos que celebren sorteos, prevén los artículos 116 y 122.**

**XI. a XXX. ...**

**Artículo 116. ...**

...

**I. a VII. ...**

**VIII. Las Legislaturas de los Estados podrán instituir organismos que a través de la celebración de sorteos, obtengan recursos para apoyar las funciones sociales.**

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

**A. y B. ...**

**C. ...**

**Base Primera.** Respecto a la Asamblea Legislativa:

**I a IV. ...**

**V. ...**

**a) a n) ...**

**ñ) Instituir un organismo que a través de la celebración de sorteos, obtenga recursos para apoyar las funciones sociales en el Distrito Federal.**

**o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;**

**p) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y**

**q) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.**

**Base Segunda. a Base Quinta. ...**

## Transitorio

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

**Artículo Segundo.** Remítase copia del presente acuerdo, así como del dictamen que le dio origen, al honorable Congreso de la Unión, para su conocimiento y los efectos a que haya lugar.

Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil doce.

Diputado Jorge Abraham Ramírez Alvidrez (rúbrica)

Presidente

Diputada Inés Aurora Martínez Bernal (rúbrica)

Secretaria

Diputada Alva Melania Almazán Negrete (rúbrica)

Secretaria

**Honorable Congreso del Estado  
Presente**

La Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, somete a la consideración de esta representación popular, el presente dictamen elaborado con base en los siguientes

## Antecedentes

**I.** La presente iniciativa con carácter de decreto, fue turnada a esta comisión, para su estudio y posterior dictamen, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Sexagésima Tercera Legislatura constitucional del estado de Chihuahua, con el objeto de modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con miras a instituir las loterías estatales para la asistencia pública.

**II.** La iniciativa se sustenta esencialmente bajo los siguientes argumentos:

“El Partido Acción Nacional, desde su origen, ha manifestado una vocación federalista y ha pugnado por un efectivo desarrollo regional, una auténtica descentralización de la vida nacional y un impulso al municipio libre. Para nosotros, el tema del federalismo reviste una importancia mayúscula, entendiéndolo como la base por la que la federación, estados y municipios desarrollan un campo de acción de manera coordinada e interdependiente. El auténtico federalismo es el camino adecuado para la aplicación del mayor número de esfuerzos, a fin de lograr un desarrollo intensivo y armónico del país.

Es necesario aprovechar la inercia del federalismo para que los estados de manera autónoma e independiente generen las condiciones jurídicas que les permitan hacerse de recursos y destinarlos a aquellos rubros que requieran de una inmediata atención por parte del gobierno y que además es demandado por sus gobernados. En los últimos años el gasto público de los tres órdenes de gobierno se ha incrementado debido a que las necesidades de la población han ido en aumento. Se estima que en los últimos años la Federación ha ampliado las participaciones hacia las entidades federativas y

hacia los municipios. Sin embargo, esto ha ocasionado que se genere una dependencia de los recursos federales sin que se estimule la generación de recursos propios.

Para acreditar los dicho tomemos el informe del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del año de 2010 en relación a como se distribuyeron los recursos de la federación a los estados, concretamente, al de Chihuahua: “El gasto federalizado transferencias de recursos de la federación a las entidades federativas se componen principalmente de las aportaciones y las participaciones federales, las cuales representan aproximadamente el 78 por ciento de los ingresos brutos totales del estado de Chihuahua.”<sup>1</sup> . La excesiva concentración de facultades y de recursos a favor del ámbito federal, además de generar una alta dependencia estatal y municipal hacia estos recursos federales, pudiera ser una de las causas del atraso y desequilibrio en el desarrollo general.

Bajo el actual esquema, sea en gran parte la legislatura federal, y no la local, la que decida en que deben gastarse la mayor parte de los recursos e incluso si las entidades deben a no tener un impuesto local de peso recaudatorio, mantiene subutilizada la capacidad generadora de recursos para las entidades federativas por lo anterior resulta de suma importancia el contar con recursos económicos que permitan a los estados y a los municipios el poder contribuir con el desarrollo económico y de competitividad que los esquemas internacionales cada día demandan. Esta imperativa se ve acompañada de los compromisos sociales, entre ellos la beneficencia social, que a manera de transferencia, el gobierno debe de generar en pro de las comunidades más marginadas y menos desarrolladas que integran a sus representados.

Existen diversos mecanismos a través de los cuales los estados y los municipios pueden acceder a mayores recursos, uno de ellos lo es la creación de loterías estatales y municipales a través de las cuales puedan allegarse de ingresos adicionales, que les permitan captar recursos e impulsar y fortalecer programas en materia de educación pública, desarrollo social y medio ambiente, entre otros, a favor de las generaciones actuales y futuras. Sobran ejemplos en el mundo acerca de las loterías estatales y sus ventajas: Canadá, los Estados Unidos o Irlanda son algunos de ellos.

El estado de Texas en Estados Unidos anuncia y promueve los beneficios de su lotería estatal así.

“13 años=13 billones de dólares para la educación en Texas

Desde que se vendió el primer boleto en 1992, la Lotería de Texas ha generado más de 18 billones de dólares para el estado. Antes de 1997, las ganancias se destinaban al fondo general de ingresos. Desde ese mismo año, todas las ganancias se han enviado al Fondo de la Fundación Escolar, que beneficia la educación pública en Texas. La Lotería de Texas ha contribuido con más de 13 billones de dólares al Fondo de la Fundación Escolar, y de ese total, 1 billón de dólares se produjo en 2010. Otros fondos de capital de la Lotería de Texas, tal como el fondo de premios no cobrados, regresan al estado para ser utilizados en programas autorizados por la legislatura.

Empezando con el año fiscal 2010, las ganancias de la Lotería de Texas también beneficiarán al fondo para asistencia a veteranos.”

El dinero que los texanos gastan en lotería, de acuerdo a los datos proporcionados por Texas Lottery se ejerce de la siguiente manera: 62 por ciento a premios pagados, 27 por ciento al fondo escolar, 5 por ciento a comisiones de expendedores, 5 por ciento administración de la lotería y 2 por ciento (incluyendo premios no cobrados) a otros programas estatales.

O bien, el ejemplo de Canadá lo podríamos ubicar en Quebec a través de Loto-Quebec, quienes en su “perfil de contribuciones sociales 2011” nos dicen que:

“La contribución económica de Loto-Quebec a la comunidad es significativa y benéfica a todos los ciudadanos de Quebec, desde empleados hasta contribuyentes pasando por socios comerciales, compradores, y organizaciones sin fines de lucro. Claramente la principal ventaja de una corporación estatal es que sus dividendos son pagados al gobierno así todo y cada uno de los ciudadanos tienen acceso a los mismos. En los últimos 15 años hemos entregado más de 21 billones de dólares a la Tesorería Estatal.”

De acuerdo a los datos proporcionados por el documento que antes hicimos mención, en Loto-Quebec tuvieron un ingreso neto por 1.337 billones de dólares de los cuales entregaron al gobierno mil 247 billones de dólares. El beneficio económico de una lotería estatal es impactante y éste se traduce en beneficio de sus habitantes.

Este mismo tópico, el de las loterías estatales, ya ha sido consensado por la mayoría de los gobernadores de los estados en México e incluso ha sido tema de las reuniones que ha sostenido la Conago, en su IV reunión extraordinaria en Monterrey, Nuevo León celebrada el 16 de julio de 2004 dentro de su acta final en donde se redactan los acuerdos se estableció lo siguiente:

#### **“Ingresos**

SI bien existen coincidencias con los consensos alcanzados por esta Mesa, hay algunas propuestas que requieren mayores trabajos.

Por lo anterior, se instruye...

Se hace especial énfasis para que...

Las propuestas respectivas se integran en los siguientes grupos:

1. Las relacionadas con la reforma fiscal...
2. Las que requieren mayor información para...
3. Las que se refieren a asuntos de interés para la Conago no considerados en las propuestas de la mesa II de la Convención Nacional Hacendaria, CNH: los relacionados con las loterías estatales y los derechos de alumbrado público. Sobre el particular, se acuerda que, en materia de loterías estatales, se envíe y reitere la propuesta a la mesa de “Ingresos” a fin de que se incluya junto con el resto de las propuestas de la CNH a consideración del Consejo Directivo. Se destaca que, de manera unánime, la Conago aprobó dicha propuesta en la reunión de Ciudad Victoria, Tamaulipas.” (sic)<sup>2</sup>

Por otro lado, el sorteo que compete a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la cual ha sido una tradición mexicana por hace más ya de dos siglos, constituyéndose de esta manera como una fuente importante de ingresos para la federación, y que si bien su venta es a nivel nacional por medio de los vendedores y expendios autorizados, la recaudación de los ingresos se concentra a nivel central para conforme a su propia Ley, disponer de los ingresos recaudados, en su gran mayoría para la asistencia pública y pese a que en este renglón se ha dado un gran avance en beneficio de los sectores con mayores necesidades, la realidad es que la demanda en este sentido a nivel estatal y municipal continúa siendo elevada y difícil de atender a este nivel de gobierno.

Si atendemos a los resultados que se han obtenido en los países en donde se han permitido las loterías estatales, podemos observar tal y como nos lo refieren Sergio Miramontes y Fidel Salazar (Reforma 2003) en Arcos Reyes (2003)<sup>3</sup> lo siguiente:

Al comparar el sorteo mexicano con loterías estatales de Estados Unidos, Canadá e Irlanda se demuestra que la beneficencia mexicana alcanza una mínima parte de las ventas de la lotería que dice ser “para la asistencia pública”. Según los resultados del 2002, la Lotería Nacional vendió 4 mil 949 millones de pesos, equivalente a cerca de 511 millones de dólares, y entregó a la asistencia pública poco más de 532 millones de pesos, unos 55 millones de dólares, apenas un 11 por ciento del total de sus ventas. Todo en cifras redondeadas. En contraste, durante el mismo año, la lotería estatal de Texas vendió 2 mil 976 millones de dólares y entregó a la beneficencia 928 millones de dólares, un 31 por ciento de lo que le ingresó por esta vía y 17 veces más que México. La lotería del estado de Illinois, con tres cuartas partes del producto interno bruto mexicano, vendió tres veces más que México y entregó a la beneficencia 555 millones de dólares. Irlanda vendió poco más que la lotería mexicana, pero triplicó los recursos entregados con 173 millones de dólares. (sic)

Con base en lo anterior se hace necesario el poder descentralizar esta facultad exclusiva del Ejecutivo federal para que a través de la iniciativa propuesta se pueda habilitar a los Congresos de cada estado para que puedan legislar en materia de sorteos de carácter local estableciéndose así las loterías locales que abarcarían sorteos estatales y municipales, los cuales se convertirían en un gran apoyo para poder cubrir las demandas y necesidades en materia de beneficencia pública que actualmente la Lotería Nacional no está cubriendo. Lo anterior permitiría no sólo la recaudación de ingresos para las entidades federativas, sino que además abriría una gama de oportunidades a los mexicanos para poder concursar en cualquiera de los sorteos existentes a nivel municipal, estatal o bien de la Lotería Nacional, lo que ampliaría su posibilidad de obtener uno de los premios pecuniarios que en ellos se sorteó y al mismo tiempo contribuir a incrementar el monto de los ingresos para considerar su erogación en la beneficencia pública.

De tal suerte que la iniciativa de mérito busca replicar los aciertos que a manera de ingresos y de beneficencia social ha tenido la Lotería Nacional para así hacerla compatible con los estados y los municipios, lo anterior obliga a que cada entidad federativa constituya los organismos públicos descentralizados que les permitan controlar este tipo de sorteos tanto para el propio estado como para sus municipios, de tal manera que además de generar ingresos tan importantes para éstos, les permita orientar el gasto social a proyectos de gran envergadura y compromiso social que permitan asegurar las condiciones indispensables de Infraestructura, educación, gasto social e inversión en obra pública y actividades que sustenten el bienestar y necesidades de las generaciones actuales y futuras.

Asimismo, la iniciativa que se presenta pretende otorgar a los estados una facultad que actualmente es competencia exclusiva de la Federación y que además, de aprobarse, contribuiría a la beneficencia social de los mismos. Debemos mencionar que mientras el estado desea realizar esta adecuación, los particulares y la iniciativa privada ya están ganando terreno en este tema, ya que sorteos que se promocionan en Internet o en medios de comunicación, específicamente, en televisión están mediante las autorizaciones respectivas de la Secretaría de Gobernación operando y recabando sumas millonarias que aun cuando se reparten al posible ganador, generan una utilidad considerable para el organizador y patrocinadores y esta utilidad no necesariamente es usada para la beneficencia pública u compromiso social, sino más bien en beneficio propio del negocio. En el caso de Chihuahua, lograr generar más recursos propios y destinarlos a la asistencia pública y al mismo tiempo disminuir la dependencia de los recursos federales, no es cosa menor. El impacto benéfico que se conseguiría sería mayúsculo y sería, sin duda, en beneficio tanto de los ciudadanos como del gobierno que los aplique.

Ojalá que Chihuahua y los demás estados de nuestra República Mexicana se vean favorecidos con la cristalización de la reforma que hoy proponemos.

El GPPAN no cesará nunca en su empeño de contribuir al desarrollo de nuestro país, de buscar una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos. Con esta iniciativa hacemos, una vez más, una aportación que busca alcanzar un federalismo más fuerte y al mismo tiempo una asistencia pública más eficaz. De aprobarse, sin duda redundará en el beneficio de los mexicanos y con ello avanzaremos un paso más en la búsqueda del tan anhelado bien común.”

III. Una vez que se llevó a cabo el análisis de la presente iniciativa, esta comisión formula las siguientes:

### **Consideraciones**

I. El honorable Congreso del estado, a través de esta comisión de dictamen legislativo, es competente para conocer y resolver sobre la Iniciativa de antecedentes, según lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución Política del Estado; así como los numerales 43, 46 y 59 de la Ley Orgánica del Poder legislativo.

II. Como preámbulo al análisis de la Iniciativa en comento, debemos recordar que durante la Colonia el Rey Carlos III de España el Virrey Márquez de Croix se respaldó el primer proyecto de Francisco Xavier de Sarría para crear una lotería, lo cual se dio a conocer en la Nueva España el 7 de agosto de 1770, la primera de Latinoamérica, bajo el nombre de Real Lotería General de la Nueva España y cuyo Plan y Reglas fueron publicados en un Bando Real, el 19 de septiembre del mismo año.

Tras la consolidación de la Independencia de México, el emperador Agustín de Iturbide bautizó a la institución con el nombre de “Dirección General de Renta de Lotería del Imperio de México” y así sucesivamente se le fue modificando su denominación hasta llegar a ser la “Lotería Nacional”, Lotenal, como la conocemos hoy en día.

III. Actualmente la Lotenal o Lotería Nacional es un organismo descentralizado de la administración pública federal bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; sus actividades se encuentran normadas por su Ley Orgánica y su Reglamento Interior publicados en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero y 24 de julio de 1985 respectivamente; de acuerdo a su Ley Orgánica, el propósito principal de la Lotenal es la obtención de recursos financieros para destinarlos a la asistencia pública, los cuales obtiene a través de la celebración de sorteos con premios que se pagan en efectivo y basados en los boletos que adquieren los concursantes.

IV. Respecto de la creación de una lotería estatal los integrantes de esta comisión coincidimos en que se generarían grandes ventajas para nuestra entidad, similares a las que goza la federación mediante las ganancias que confiere la Lotería Nacional, ya que de ser implementada las utilidades serían invertidas en el estado, pudiendo ser aplicadas a diversos rubros como educación, desarrollo social y salud entre otros.

En la actualidad la Ley de Ingresos de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal de 2012, plasma una cifra mayor a los ocho mil millones de pesos como ingresos propios y más de catorce mil millones de pesos como aportaciones federales; después de analizar estas cifras es evidente que la mayor parte del presupuesto con el que cuenta nuestro estado se encuentra compuesto por las aportaciones federales, y como los iniciadores hacen mención, sería de mayor utilidad que nuestro estado pudiera acceder a

una mayor cantidad de sus propios ingresos y disfrutar así de las ventajas que estos mismos conllevan, como lo es una mejor planificación estratégica del gasto en el rubro social.

V. La iniciativa en comento, menciona diversas legislaciones locales a modo de comparación como algunos estados de Canadá, Irlanda y Estados Unidos; sin embargo, consideramos que no es posible entrar al estudio de un derecho comparado de esta índole ya que las legislaciones de estos países son diferentes a la de México, es por ello que, aunado a la fundamentación que expresan los Iniciadores, esta comisión legislativa considera que por las razones antes expuestas es menester reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se les permita a los Estados la creación de una lotería local para la beneficencia pública.

Por lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 y 58 de la Constitución Política del estado, la Comisión de Justicia somete a la consideración del pleno el presente dictamen con el carácter de

### **Acuerdo**

**Artículo Único.** La Sexagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado formula la iniciativa de decreto ante el honorable Congreso de la Unión, mediante la cual se adiciona un segundo párrafo a la fracción X del artículo 73; se adiciona la fracción VIII del artículo 116, y se adiciona el inciso ñ) a la fracción V de la Base Primera del artículo 122, recorriéndose en su orden los incisos todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a IX. ...

X. ...

**En tratándose de juegos con apuestas y sorteos, esta facultad se ejercerá, sin perjuicio de la atribución que para la creación de organismos que celebren sorteos, prevén los artículos 116 y 122.**

XI. el XXX. ...

**Artículo 116.** ...

...

I. a VII. ...

**VIII. Las legislaturas de los estados, podrán instituir organismos que a través de la celebración de sorteos, obtengan recursos para apoyar las funciones sociales.**

**Artículo 122.** ...

...

...

...

...

...

A. a C. ...

Base Primera. Respecto a la Asamblea legislativa:

I. a IV. ...

a) a n) ...

**ñ) Instituir un organismo que a través de la celebración de sorteos, obtenga recursos para apoyar las funciones sociales en el Distrito Federal.**

o) a p)

Base Segunda. a Base Quinta. ...

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Remítase copia del presente acuerdo, así como del dictamen que le dio origen al honorable Congreso de la Unión, para su conocimiento y los efectos a que haya lugar.

**Económico.** Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría, a efectos de que elabore la minuta en los términos correspondientes.

### **Notas**

1 Centro de Estudios para las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

2 <http://www.conago.org.mx/reuniones/2004-07-16.aspx>

3 Miramontes, Sergio y Salazar, Fidel en Arcos Reyes, Sandra. Conacyt, *De la Lotería Nacional "cachito" a beneficencia*, 4 de agosto de 2003. url:

[http://cquick.conacyt.mx/QuickPlace/direccion\\_de\\_comunicacion\\_social/Main.nsf/2a1fb3846ca143220525670800167222/10f3a8f35acd59a86256d780053a21e?OpenDocument](http://cquick.conacyt.mx/QuickPlace/direccion_de_comunicacion_social/Main.nsf/2a1fb3846ca143220525670800167222/10f3a8f35acd59a86256d780053a21e?OpenDocument)

Dado en el recinto oficial del Poder Legislativo, en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil doce.

**Por la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales**

**Diputados:** Gabriel Humberto Sepúlveda Reyes (rúbrica), presidente; Héctor Rafael Ortiz Orpinel (rúbrica), secretario; María de los Ángeles Bailón Peinado, vocal; Fernando Mendoza Ruiz (rúbrica), vocal; Alejandro Pérez Cuéllar (rúbrica), vocal

**DEL CONGRESO DE CHIHUAHUA, CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL INCISO A) Y DEROGA DEL B) AL G) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Chihuahua, Chih., a 20 de diciembre de 2012.

**Diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra**  
**Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**

**México, DF**

Para su conocimiento y los efectos conducentes, le remito copia del acuerdo número 591/2012 I.P.O., así como del dictamen que le dio origen, por medio del cual el Congreso de Chihuahua formula ante el Congreso de la Unión iniciativa con carácter de decreto, mediante la cual se propone reformar el inciso a) y derogar los incisos b) a g), todos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular de momento le reitero a Usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Jorge Abraham Ramírez Alvidrez (rúbrica)  
Presidente del Congreso del Estado

**La Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Chihuahua, reunida en su primer periodo ordinario de sesiones, dentro del tercer año de ejercicio constitucional**

**Acuerda**

**Artículo Primero.** Formular iniciativa de decreto ante el Congreso de la Unión, mediante la cual se propone reformar el inciso a) y derogar los incisos b) al g), todos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I. ...**

**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por

**a) Cualquier ciudadano o ciudadana en lo particular, sin necesidad de que acredite interés jurídico o agravio personal y directo;**

**b) a g) Derogados**

...

...

...

**III. ...**

### **Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Remítase copia del presente acuerdo, así como del dictamen que le dio origen, al Congreso de la Unión, para su conocimiento y los efectos a que haya lugar.

Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo, en Chihuahua, Chih., a 20 de diciembre de 2012.

Diputado Jorge Abraham Ramírez Alvidrez (rúbrica)

Presidente

Diputada Inés Aurora Martínez Bernal (rúbrica)

Secretaria

Diputada Alva Melania Almazán Negrete (rúbrica)

Secretaria

**Congreso**

**de**

**Estado**

**Presente**

La Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, somete a la consideración del pleno el presente dictamen, elaborado con base en los siguientes

### **Antecedentes**

A esta comisión de dictamen le fue turnada para su estudio y posterior dictamen iniciativa con carácter de proyecto de decreto ante el Congreso de la Unión, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a efecto de reformar los incisos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito fundamental de legitimar activamente a los ciudadanos en lo individual para promover acciones de inconstitucionalidad.

La iniciativa se fundamenta en la siguiente exposición de motivos:

Una de las nociones que se le atribuyen a la acción de inconstitucionalidad es la que nos brinda el investigador colombiano doctor David Mendieta González, como la posibilidad que tienen algunas personas que ostentan una calidad especial de índole política, territorial, ciudadana o popular de acudir ante la autoridad constitucional del Estado, para que ésta determine si una ley, y en algunos casos toda norma con fuerza material de ley, está acorde o no con los preceptos constitucionales y, en caso negativo, para que dicha norma sea declarada inconstitucional para su correspondiente salida del ordenamiento jurídico por carecer de validez jerárquica, sin que necesariamente exista un interés de parte o la aplicación de la norma a un caso concreto, con lo que se establece un control de constitucionalidad abstracto y concentrado.

La acción de inconstitucionalidad con las particularidades propias de cada modelo se ha dividido en dos tipos, del acuerdo con quién puede instaurarla: la acción de inconstitucionalidad restringida y la acción de inconstitucionalidad popular. La primera sólo puede ser instaurada por algunas autoridades del Estado; la segunda, por cualquier ciudadano y en otros casos por cualquier persona.

En América Latina, además de Colombia, otros países han legitimado al ciudadano para instaurar acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional o sala de Constitución del 2008 prevé la posibilidad de que cualquier ciudadano o ciudadana, de manera Individual a colectiva, pueda instaurar este tipo de acción; y más recientemente Bolivia, que conforme a la Constitución del 2009 amplía la posibilidad de demandar cualquier norma a toda persona individual o colectiva. En Venezuela y Panamá se va más allá, en cuanto se reconoce legitimación a cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera o incluso, que no tenga la edad necesaria para ejercer sus derechos políticos.

II. En México, la figura se estableció como un nuevo mecanismo defensor de la supremacía y control constitucional a partir de lo reforma constitucional de 1994, la cual fue adicionada mediante las reformas constitucionales de 1996 y del 2006, ampliando el beneficio para las dirigencias de los partidos políticos nacionales o estatales en contra de leyes electorales y para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sin embargo, las reformas excluyeron legitimar una parte primordial de la sociedad: los ciudadanos; por lo que la promoción de la acción de inconstitucionalidad sigue restringida a ciertos órganos del Estado, es decir, solamente se puede proponer la inconstitucionalidad de una ley mediante las acciones de inconstitucionalidad que pueden ser promovidas por 33 por ciento de legisladores en cada una de las Cámaras, o por 33 por ciento de legisladores locales, por los partidos políticos en materia electoral, por el procurador general de la República o por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pero los ciudadanos no tienen acceso a este mecanismo procesal para directamente impugnar la constitucionalidad de una ley o de una norma general, siendo ellos los sujetos preponderantes para interponer la acción.

El problema en sí nos parece de gran trascendencia jurídica ya que sencillamente la acción de inconstitucionalidad, al no poder interponerse por los particulares, la convierte en una regulación restrictiva, contraria a los principios democráticos. Consideramos una grave deficiencia en la norma vigente excluir a los ciudadanos quienes pudieran constituirse como un ente legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad y participar como actores en este tipo de procedimientos jurisdiccionales sin la necesidad de ser representados por algunos de los órganos señalados anteriormente.

Por esa razón resulta necesario que nuestra actual democracia representativa sea complementada con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias. Tal como afirma Fix-Zamudio: “Una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes. Por ello, al lado de la llamada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como democracia participativa”.

En la actualidad son diversas las formas de participación ciudadana: asambleas populares, audiencias públicas, comités de consulta, referéndums, iniciativas de ley, etcétera, y México no ha quedado al margen de la participación ciudadana, el Distrito Federal y otras entidades federativas incluyen en sus constituciones figuras que pretenden dar al gobernado mayor participación política. De hecho, las organizaciones no gubernamentales no son sino un fenómeno que está creciendo cada vez, con más participación e influencia en la vida política y teniendo como base la sociedad civil. Así, la participación del ciudadano en la cosa pública es cada vez mayor, teniendo ésta un valor democrático, pues “le facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados”.

Si bien en las últimas décadas México ha buscado incrementar e incentivar la participación ciudadana en la búsqueda de un modelo democrático capaz de generar amplios canales de interacción entre los representantes populares y sus representados, para ello ha sido necesario el fortalecimiento de instituciones encargados de organizar los procesos electorales y elegir representantes populares. Pero aún resulta insuficiente para la ciudadanía mexicana participar únicamente como votantes, dado que existe el legítimo reclamo de los ciudadanos de participar activamente en las decisiones públicas.

El hecho de que una acción de inconstitucionalidad pueda ser interpuesta por un ciudadano, significa que puede interponerla cualquier diputado, pero también cualquier académico, representante social, estudiante, etcétera, inclusive abre la posibilidad para facultar a personajes que ya los tratadistas han propuesto: el *ombudsman* mexicano, al Instituto de Investigaciones Jurídicas, o al Instituto Federal Electoral. Es decir, su significado político incrementa los derechos ciudadanos convirtiéndola en una acción más democrática.

IV. Precisamente esta iniciativa tiene relación con el tema de democracia participativa, pues considera como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos la promoción de la acción de inconstitucionalidad. Pero no solamente tiene relación con el tema de democracia participativa, sino también

Con la defensa de la Constitución, ya que además de permitir que los ciudadanos puedan delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvuelve, pueda a su vez impugnar leyes que contravengan la Carta Magna, ello con respeto de sus derechos fundamentales.

En concreto proponemos que cualquier ciudadano, sin acreditar interés jurídico, es decir, sin existir agravio personal y directo, pueda estar legitimado activamente para presentar ante la Suprema Corte acciones ciudadanas o populares de inconstitucionalidad.

De esa manera estaríamos hablando de que ya no sería necesario dejar establecidos los elevados números de porcentajes que se exigen del total de los integrantes de la cámara o congreso, para interponer la acción de inconstitucionalidad. Sobra decir que este requisito en lugar de privilegiar la defensa de todas las fuerzas políticas en el Congreso, requisito indispensable en todo estado constitucional democrático, se traduce sencillamente en perjuicio de sus derechos e intereses.

V. Señoras y señores parlamentarios: la implantación de reformas democráticas, vendrá a beneficiar a la sociedad en la toma de decisiones transparente e inclusive por parte de nosotras sus representantes. El diseño de nuestro marco jurídico que permita el verdadero reconocimiento de la participación y del papel del sector civil en la implementación de las reformas, vendrá a otorgar mayor legitimidad de los partidos y las legislaturas con la sociedad en general.

Ahí estaremos dando un gran paso para que el congreso también día a día esté actualizando y adecuando; nuestras normas jurídicas y finalmente se trata también de que esta acción de inconstitucionalidad nos lleve al terreno de poder darle a los ciudadanos mayor participación en las acciones de gobierno, democratizar como se ha hecho en otros temas, la voluntad de los ciudadanos de manera más directa, pero sobretodo empoderarlo.

La Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, después de entrar en el estudio de la iniciativa de mérito, tiene a bien formular las siguientes

### **Consideraciones**

La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se considera que una norma general, ya sea ley o tratado internacional, no respeta lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto garantizar que la Constitución federal sea cumplida o, dicho en otros términos, se respete el principio de supremacía constitucional.

En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen los fundamentos para la presentación de una Acción de Inconstitucionalidad.

La Constitución federal, en el artículo 105, fracción II, establece varios actores que pueden presentar una acción de inconstitucionalidad, como son

- a. El 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- b. El 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- c. El procurador general de la República.
- d. El 33 por ciento de los integrantes de alguno de los Poderes Legislativos estatales.
- e. El 33 por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- f. Los partidos políticos con registro nacional o estatal.
- g. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- h. Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

El plazo para presentar una acción de inconstitucionalidad es de 30 días hábiles, y se cuenta a partir de que la norma general que se impugna es publicada en el Diario Oficial de la Federación, o bien, en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente.

Las acciones de inconstitucionalidad se tramitan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y su presidente designa, por turno, a un ministro. Éste, que se denomina “ministro instructor”, es el encargado de llevar el trámite del asunto. El ministro instructor examina el escrito de demanda y corrobora que cumpla los requisitos que señala la ley. Si no los cumple, desecha el asunto; si el escrito reúne los requisitos, lo admite y comienza el trámite para su resolución.

Cuando la demanda es admitida, el ministro instructor solicita al órgano emisor y al promulgador de la norma que se impugna, que rindan un informe dentro del plazo de quince días. En este informe, la legislatura que emitió la norma y el Ejecutivo que la promulgó, deben plantear las razones y fundamentos legales para sostener que la norma que emitieron es constitucional. De igual forma, el ministro instructor solicita al procurador general de la República que manifieste su opinión sobre el asunto. En los casos en que se impugnan leyes en materia electoral, además, se solicita la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Después de presentados los informes requeridos, o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor otorga a las partes involucradas en el procedimiento, un plazo de cinco días para que cada una de las partes involucradas formule sus alegatos.

Ahora bien, después de haber dado a las partes la oportunidad para defender sus posiciones respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, el Ministro Instructor estudia el asunto y elabora un proyecto de sentencia para que el asunto se resuelva en definitiva, siendo discutido en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante la sesión del pleno se discute públicamente el proyecto de sentencia que presentó el ministro instructor. Este proyecto puede ser aprobado, rechazado, o bien, sufrir modificaciones de acuerdo con las observaciones de los demás ministros. Al final de la discusión se realiza la votación entre los ministros sobre el sentido de la sentencia. Se necesitan al menos ocho votos para que una norma se declare inconstitucional, es decir, inválida. Sí, la presentación de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte no implica la suspensión de la vigencia de la norma cuestionada.

Las resoluciones del Pleno de la SCJN deben contener, por lo menos, lo siguiente:

- a. La mención precisa sobre la norma general que se impugnó.
- b. Los razonamientos jurídicos que se tomaron en cuenta para determinar el sentido de la sentencia.
- c. Los puntos resolutivos que precisen el sentido de la sentencia, los cuales podrán declarar:
  1. la constitucionalidad de la norma impugnada;
  2. la inconstitucionalidad de la norma impugnada;
  3. su constitucionalidad parcial;
  4. el sobreseimiento del asunto;

5. la desestimación de la acción de inconstitucionalidad, que es la resolución que se dicta cuando la mayoría de los ministros considera que la norma es inconstitucional, pero la votación no alcanza al menos ocho votos; en estos casos, se ordena el archivo del expediente y la norma impugnada continúa teniendo vigencia.

d. En caso de que se declare la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, deberán precisarse los alcances y efectos de tal declaración; asimismo, se debe establecer la fecha a partir de la cual tiene vigencia la declaración de inconstitucionalidad.

Una vez declarada inconstitucional una norma general, con un voto de por lo menos ocho ministros, ésta deja de tener vigencia, es decir, que no vuela a aplicarse. La decisión de inconstitucionalidad que emite la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, tiene efectos para toda la sociedad. Para que los ciudadanos tengan conocimiento de lo anterior, se publica la sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el órgano oficial en que dicha norma se hubiere publicado.

De no alcanzarse la votación antes citada, la acción de inconstitucionalidad se desestima y se ordena el archivo del asunto. Ello significa que la norma impugnada continúa teniendo vigencia.

Ahora bien, los iniciadores, argumentan su propuesta en que en países de América Latina, como Colombia, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Panamá y Bolivia han legitimado al ciudadano para instaurar acciones de inconstitucionalidad ante el tribunal constitucional o sala de constitucionalidad, según el caso, ya que prevén la posibilidad de que cualquier ciudadano lo ciudadana, de manera individual o colectiva, pueda instaurar este tipo de acción; sin importar si se trata de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, inclusive, si aun no tenga la edad necesaria para ejercer sus derechos políticos.

Por ello consideramos que nuestro país debe explorar otras formas de participación ciudadana en los que se empodere a la población en general, de tal manera que esta pueda por sí sola, sin la necesidad de hacerla por medio de los representantes que establece el artículo 105 constitucional, interponer una acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto en el cuerpo del presente dictamen y con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Carta Magna, en correlación con los artículos 57 y 58 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 43, 46, 59 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, somete a la consideración de esta Alta Asamblea el siguiente dictamen con carácter de

### **Acuerdo**

**Artículo Único.** La Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del estado formula la iniciativa de decreto ante el Congreso de la Unión mediante la cual se reforma el inciso a) y se derogan los incisos b) al g), todos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactados de la siguiente manera:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por

**a) Cualquier ciudadano o ciudadana en la particular, sin necesidad de que acredite interés jurídico o agravio personal y directo;**

**b) a g) Derogados**

...

...

...

### **Transitorio**

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Económico.** Aprobado que sea, remítase copia de la iniciativa, del dictamen, del Diario de los Debates y de la minuta que recaiga a la misma, al Congreso de la Unión para los efectos de los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Dado en el recinto oficial del Poder Legislativo, en Chihuahua, Chihuahua, a 20 de diciembre de 2012.

### **Por la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales**

**Diputados:** Gabriel Humberto Sepúlveda Reyes (rúbrica), presidente; Héctor Rafael Ortiz Orpinel (rúbrica), secretario; María de los Ángeles Bailón Peinado; Fernando Mendoza Ruiz (rúbrica); Alejandro Pérez Cuéllar (rúbrica).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BRIBIESCA SAHAGÚN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, Fernando Bribiesca Sahagún, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 60. y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de adicionar la fracción VIII al artículo 60., en materia de acceso a la información, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Internet se ha consolidado como la herramienta de comunicación e interconexión del siglo XXI, pues ha permitido que un creciente número de personas alrededor del mundo se interrelacionen de forma rápida y expedita. Ha permitido derribar fronteras y creado espacios de interacción personal, propiciando la comunicación en tiempo real. Ha expandido el terreno para la diversidad, la tolerancia, y el ejercicio pleno de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió una resolución el 5 de julio de 2012 referente al derecho a la libertad de opinión y de expresión. En ella se reconoció que el ejercicio de los derechos humanos, especialmente a la libertad de expresión en Internet, reviste gran importancia, consecuencia del rápido ritmo del desarrollo tecnológico, el cual permite a las personas de todo el mundo utilizar las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

En la reciente reforma del artículo 1o. constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 se incorporó el reconocimiento de los tratados internacionales firmados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Esto permite ampliar mediante la cláusula pro persona el contenido esencial de los derechos humanos establecidos en el plano constitucional mediante el beneficio de la norma más favorable.

Desde esa perspectiva, el Estado mexicano se ve obligado a otorgar una protección formalizada e institucionalizada para el pleno goce y disfrute de los derechos fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción. El artículo 1o. constitucional enmarca las obligaciones generales emanadas de los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, los cuales asumen una doble obligación: respetar los derechos y garantizar el libre y pleno ejercicio de esos derechos a toda persona que esté bajo su jurisdicción, sin discriminación.

A la luz de la resolución A/ HRC/ 20/ L.13 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU debe concebirse el derecho al acceso a Internet como un derecho humano. Si bien no debe existir jerarquía alguna entre los derechos humanos, y atendiendo a los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, el derecho a Internet debe ser concebido conforme a los derechos económicos, sociales y culturales; atendiendo a la máxima de progresividad y no regresividad que caracteriza estos derechos.

Concebir la modificación propuesta en el artículo 6o. constitucional fortalecería la libertad de expresión. Es importante hacer hincapié en la dualidad inherente a la interpretación de este derecho: por un lado, aborda la libertad de expresión; y por otro, el acceso a la información. Al incorporar la resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, además de fortalecer el contenido esencial de este derecho, el Estado mexicano cumpliría las obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar dichos preceptos normativos, desprendidos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, recientemente incorporados a la Carta Magna.

Las razones para reconocer Internet como un derecho económico, social y cultural resultan trascendentales en tanto envuelven las áreas más importantes de desarrollo en México. Trascienden al terreno político, económico y social. Permiten crear puentes entre la ciudadanía que fortalecen la democracia y el ejercicio de los derechos humanos. Ello, en general, se traduce como una sociedad más fuerte e integrada a la agenda de conocimiento global.

Los derechos económicos, sociales y culturales deben representar la piedra angular de la agenda política del país. La incorporación de estos derechos, de manera progresiva, representa la máxima expresión de un Estado democrático, que cumple cabalmente las obligaciones y los estándares internacionales en la materia.

El acceso a Internet en su enfoque económico funge como una palanca del desarrollo integral. Repercute directamente en el producto interno bruto (PIB), en los índices de productividad, en el dinamismo de las pequeñas y las medianas empresas, y en las ventajas comparativas que México tendrá respecto a otros países. La economía mexicana se favorecería por la adopción de Internet como un derecho garantizado constitucionalmente, dado que el acceso a la información sienta las bases de un desarrollo palpable, contribuye a la reducción de las desigualdades sociales y regionales, en especial en zonas urbanas y rurales desasistidas y apartadas.

La contribución de Internet al PIB en países como Alemania, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia es importante: alcanza en promedio 3.4 por ciento. Adicionalmente, por cada plaza de trabajo que ha desaparecido a consecuencia del avance tecnológico que representa Internet se generan en compensación 2.6, en razón del acceso a la información y la conectividad en conjunto, con el incremento de al menos 10 por ciento en la productividad de las pequeñas y medianas empresas, que gracias al acceso a Internet crecen y exportan el doble que las que no lo hacen.

En el área de creación e innovación, Internet ha manifestado su capacidad para generar proyectos y desarrollo tecnológico. Lamentablemente, en México, los altos costos de equipamiento y una disponibilidad de acceso a Internet insuficiente, especialmente en espacios públicos, son las principales limitaciones y barreras para aprovechar el potencial de la red en el área.

En el bloque de países conocido como BRICS –formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica–, la contribución de Internet al PIB promedia 2 por ciento. Es preocupante que la actual tasa de crecimiento económico de Internet en México sea levemente inferior a otros integrantes en desarrollo del G20: se limita a 1 por ciento. Parte de los factores que condicionan estas cifras son las desigualdades económicas, que limitan y dificultan la accesibilidad digital, y la escasa inversión en infraestructura y negocios por los sectores público y privado. En resumen, lo anterior expone el importante rezago que padecemos en el ámbito frente al crecimiento de otros países a partir de un problema central: la falta de acceso generalizado a Internet para amplios segmentos de la población.

Como herramienta fundamental en materia educativa, Internet ha revolucionado los métodos de enseñanza, lo cual favorece la expansión de ésta. Ello repercute en el desarrollo de más mexicanos a lo largo y ancho del país. Internet permitirá superar obstáculos demográficos y económicos, brindando la oportunidad de una formación de calidad, acceso a información ilimitado y propiciando el desarrollo de capital humano de calidad. Incluidas las zonas marginadas gracias a las características de transportabilidad y actualización, que ofrece el Internet. Respetando la diversidad cultural y lingüística, adaptándose a las necesidades de los diferentes grupos sociales que forman el país.

La dimensión cultural de Internet favorece la formación y preservación de acervos culturales, así como su socialización. En el mismo ánimo, Internet es una incubadora natural de nuevas propuestas culturales que encuentran en su dinámica cambiante y en tiempo real, el vehículo más eficaz para expresarse, enriquecerse y retroalimentarse.

Políticamente, el acceso a Internet es una importante herramienta para el fortalecimiento democrático. Por una parte, incluye a un mayor número de personas a los debates públicos que se relacionen con temas de interés social, económico y político. Además de facilitar e impulsar desde una base ciudadana una mejora a la situación de rendición de cuentas, vínculo entre ciudadanos y funcionarios y transparencia, resulta fundamental garantizar el acceso a información gubernamental. Por otro lado, Internet es la base para construir un servicio de atención ciudadana digital en aspectos cruciales como la seguridad, la salud pública y la medicina preventiva. Por medio del cual se podría brindar una mejor atención a una base más amplia de la ciudadanía, promoviendo principios como el de máxima publicidad, transparencia, eficiencia, acceso a la información, rendición de cuentas y simplificación administrativa. Es decir, Internet contribuye a reducir los costos de transacción –información, investigación, negociación, decisión, vigilancia y ejecución– entre gobierno y ciudadano.

No obstante todos los beneficios que el Internet aporta para el crecimiento de México, las cifras publicadas por la OCDE, destacan que para 2010 únicamente 3 de cada 10 mexicanos contaban con una computadora. Ello revela que 70 por ciento de la población no tiene una en casa; y sólo 22 por ciento de los hogares mexicanos cuenta con servicio del Internet. Estas cifras, exponen la magnitud de la brecha digital y la necesidad por satisfacer, fundamentando como una primera fase, el cambio constitucional propuesto.

Garantizar el acceso a Internet en México presenta un sinfín de oportunidades. Sin embargo, el mayor obstáculo es la falta de una legislación que se adapte al avance tecnológico como un vehículo estratégico para dinamizar el crecimiento económico y la inclusión social. Lo que manifiesta la urgencia de atender el tema desde la perspectiva legislativa. Pues, un país como México, que es rico en recursos naturales altamente rentables, como petróleo y gas natural, tiene la capacidad para invertir, construir y fortalecer una infraestructura para el Internet y otros elementos prácticos, tales como la alfabetización digital, y garantizar el acceso generalizado a Internet.

Al efecto, se plantea una adición constitucional que permita la inversión en infraestructura, así como la promoción del acceso a los dispositivos informáticos y la alfabetización digital a través de programas financiados o respaldados por el gobierno que favorezcan la conectividad a partir de los espacios públicos como una plataforma de lanzamiento que impulse una agenda digital inclusiva para los segmentos de la sociedad que se mantienen ajenos a la información y al conocimiento.

Los países que han garantizado el acceso a Internet han mejorado considerablemente la calidad de vida de los ciudadanos. Particularmente, en torno al desarrollo de capacidades, competencias, destreza y procesos formativos que propicien su desarrollo personal y el de sus familias. Generado mecanismos de movilidad social y disminución de desigualdades económicas. Socialmente, el

Internet responde a las necesidades de inclusión y accesibilidad a las personas en situación de vulnerabilidad; representando un medio por el cual los mismos pueden tener acceso a la formalidad en el mercado laboral.

Teniendo presente que el crecimiento futuro de Internet requerirá la cooperación entre los tres niveles de gobierno y de una regulación con visión de largo plazo. Garantizando que el acceso al Internet sea considerado un derecho social y sustentándolo con las acciones gubernamentales pertinentes. Así como en las políticas públicas que lo instrumenten.

Demos el primer paso para disminuir la brecha digital y democratizar el acceso a las tecnologías de la información, implementemos instrumentos que fortalezcan los cimientos de la ciudadanía y la comunicación a partir del establecimiento de una base de conectividad en los espacios públicos. Lo que sin duda ayudará a disminuir las brechas digitales, sociales, económicas y regionales. Dado que Internet fomentará el desarrollo que a su vez, facilitará el ingreso y una mayor participación en la economía global de nuestro país, volviendo a México un país más competitivo y atractivo para la inversión.

Por lo expuesto y fundado, se propone adicionar el artículo 6o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto por el que se adiciona la fracción VIII al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona la fracción VIII al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 6o.**

...

VIII. En aras de garantizar el acceso a la información y las obligaciones señaladas en este apartado, el Estado deberá proporcionar progresivamente servicio de Internet en los espacios públicos.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión y los de los estados deberán realizar las adecuaciones necesarias a sus Constituciones y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo San Lázaro, a 28 de febrero de 2013.

Diputado Fernando Bribiesca Sahagún (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN MARTÍNEZ SANTILLÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, María del Carmen Martínez Santillán, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6 numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que derogan los párrafos octavo y noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del diez de junio de dos mil once, en la que se modificó el capítulo primero del título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afecto de reconocer, garantizar y proteger los derechos humanos, el Estado Mexicano, se vio inmerso en un nuevo paradigma mundial del respeto y protección al conjunto de libertades, facultades, instituciones y principios básicos con los que cuenta el ser humano por su simple condición natural de existir.

Con lo anterior, se elevó a rango constitucional la obligación por parte de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en sus diferentes niveles, así como cualquier otro actor institucional, a reconocer, velar, proteger y garantizar el respeto y cumplimiento a los Derechos Humanos, desde una visión amplia e integral del derecho internacional en concordancia con el nacional.

En ese contexto, uno de los mayores Derechos Humanos es la libertad, motivo por el cual los esfuerzos de los Estados y los organismos internacionales, se han enfocado en la creación de ordenamientos jurídicos que tiendan a proteger y garantizar la libertad humana, así como los mecanismos que castiguen su transgresión. Es por ello que los ordenamientos modernos buscan en todo momento, proteger los derechos básicos del hombre que lo hagan desarrollarse plenamente.

Por lo que, y en ese sentido, el catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de México, Juan María Paret Jaquemin, ha expresado con claridad la defensa de la libertad al sostener que:

La defensa de la libertad es una demanda interior de todos los seres humanos. Luchar por la libertad es una manera de vivir. Desgraciadamente, este elevado ideal puede ocultar la falta de compromiso con las libertades. No es posible que una recta conciencia pretenda lo uno sin lo otro. La lucha por las libertades puede ser un proceso de mínimas ganancias, de resolución inmediata de los efectos sin abordar las causas.<sup>1</sup>

En todo ese contexto, la figura del arraigo penal, tiene como efecto la privación de la libertad personal del sujeto arraigado, dado que obliga a una persona a permanecer dentro de un determinado inmueble bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, impidiéndole realizar cualesquiera de las actividades que normalmente acostumbra, como pueden ser las laborales, sociales o de recreación, indiscutiblemente tiene como consecuencia que el arraigado no pueda obrar con pleno albedrío, esto es, se le impide salir de dicho inmueble, lo que se traduce en la afectación de su libertad.

En lo referente a la privación de la libertad personal realizada por la autoridad como consecuencia de la probable comisión de delitos, los artículos 14, 16, 19 y 20, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran los derechos del imputado, al establecer lo siguiente:

**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho....

...

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y otros datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado

se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que ledieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia...

...

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el imputado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del imputado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el imputado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al imputado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el imputado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

...

**B.** De los derechos de toda persona imputada:

**I.** A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

...

**III.** A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

De los preceptos constitucionales transcritos, en lo que al caso interesa, se desprende el principio de debido proceso legal que implica que al imputado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento; la garantía de audiencia en la que pueda desvirtuar la imputación correspondiente; el juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable o inocente.

Asimismo, en cuanto a la función persecutoria del Ministerio Público, ésta se constriñe a la investigación de delitos, en la que deberá recabar las pruebas necesarias para demostrar el hecho que la ley señale como delito y la probable responsabilidad del imputado.

De igual forma, los preceptos constitucionales en comento prescriben la celeridad con la que deben llevarse a cabo todas las actuaciones que tengan como consecuencia la privación de la libertad personal, imponiendo a la autoridad persecutora o a quien realice la detención, el deber de que con toda prontitud el imputado sea puesto a disposición del Juez, con el objeto de que, al iniciar éste el proceso penal correspondiente, el imputado tenga pleno conocimiento de los delitos que se le imputan y pueda iniciar inmediatamente su defensa con el fin de obtener su libertad personal en los casos en que proceda.

De acuerdo a lo anterior, para que una persona pueda ser afectada en su libertad personal, ya sea en forma preventiva o definitiva, es menester que previamente el Ministerio Público haya integrado la averiguación previa que arroje datos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, lo cual se pondrá en conocimiento de la autoridad judicial a través de la consignación, para que ésta, en caso de que se haga sin detenido, ordene la aprehensión del imputado y sea puesto a su disposición inmediatamente después de que se cumplimente, a efecto de instruir el proceso penal en el que una vez sustanciado con las formalidades esenciales del procedimiento, si se considera que existe plena responsabilidad del procesado, se le imponga la sanción que corresponda.

Además de que una vez que el imputado sea puesto a disposición de la autoridad judicial, ésta cuenta con un término de setenta y dos horas para que justifique esa detención con un auto de formal prisión o de vinculación al proceso en el que se expresará: "... el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hec

ho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.” (artículo 19 constitucional).

Así, la Constitución Federal establece con claridad los derechos del imputado, con el fin de garantizar su libertad personal y evitar que sea objeto de arbitrariedades de las autoridades, para lo cual se prescriben lineamientos estrictos que deben satisfacerse previamente a cualesquier actuación de la autoridad que tenga como consecuencia la privación de la libertad personal.

Es cierto que en materia procesal civil la figura del arraigo es una medida cautelar decretada por el Juez civil a petición de una persona que pretende demandar a otra, prohibiéndole salir de la ciudad donde reside, a menos que designe apoderado en forma para contestar la demanda y otorgue garantía para responder de la eventual sentencia civil condenatoria, pero también es cierto que dicha medida no inmoviliza al arraigado en un inmueble, además de que el arraigo puede legalmente superarse en la forma antes dicha.

En cambio, en la materia penal, un arraigo como medida precautoria mientras el Ministerio Público investiga la presunta responsabilidad delictiva del imputado, es jurídicamente incompatible con las garantías de libertad personal y el principio de presunción de inocencia, que establece la Constitución Federal en favor de todo gobernado, ya que tratándose de su afectación, restricción o privación, dicho ordenamiento sólo lo permite mediante la actualización de condiciones específicas y plazos o términos estrictos:

- a) La detención en el caso de delito flagrante (artículo 16, párrafo 5, constitucional), en cuyo caso se impone a quien la realice, la obligación de poner sin demora al detenido a disposición de la autoridad inmediata y ésta al Ministerio Público, quien realizará la consignación.
- b) En casos urgentes tratándose de delitos graves cuando haya riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse a la justicia y no se pueda ocurrir a un Juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, pero en tal supuesto tendrá, ordinariamente, un plazo de cuarenta y ocho horas para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; plazo que podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada (artículo 16, párrafos quinto, sexto y séptimo, de la Constitución).
- c) Orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, siempre y cuando se satisfagan los requisitos que la propia Constitución impone, en cuyo caso, la autoridad que la ejecute o cumplimente, deberá poner al imputado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad (artículo 16, párrafos segundo y tercero, de la Constitución).
- d) Auto Vinculación a proceso (otrora de formal prisión), que ordinariamente el Juez de la causa dicta dentro del improrrogable plazo de setenta y dos horas a partir de que el imputado sea puesto a su disposición, previa recepción de la declaración preparatoria y siempre y cuando se advierta de los datos que arroje la averiguación previa, que se encuentra comprobado el cuerpo del delito y son bastantes para hacer probable la responsabilidad del imputado (artículo 19, primer párrafo, de la Constitución Federal).
- e) Prisión preventiva (artículo 18 constitucional), por delito que merezca pena de prisión y se encuentre sujeto a proceso conforme al auto de formal prisión.

f) Tratándose de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las autoridades administrativas tienen facultades para imponer multas hasta cierto límite y, asimismo, arrestos.

Como puede advertirse, tratándose de la libertad personal, todo tipo de afectación, restricción o privación se encuentra previsto directamente en la Constitución Federal, estableciendo plazos breves, señalados inclusive en horas, para que la persona detenida sea puesta a disposición inmediata del Juez de la causa y éste determine su situación jurídica con el fin de evitar arbitrariedades de parte de las autoridades o de los particulares, so pena de incurrir en responsabilidad o en la comisión de delitos, de tal suerte que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podrá llevarse a cabo la afectación de la libertad personal, quedando al legislador ordinario, únicamente reglamentarlas, pero no establecerlas.

Ahora bien, la figura jurídica del arraigo penal, la cual tiene la doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa como, llegado el caso, evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse, de donde se infiere que no obstante que la investigación todavía no arroje datos que conduzcan a establecer que en el ilícito tenga probable responsabilidad penal una persona, se puede ordenar la afectación de su libertad personal hasta por un plazo de cuarenta días (o de ochenta días, según sea el caso), sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad.

En efecto, la orden de arraigo decretada por la Autoridad judicial se da cuando los elementos de prueba que obran en la carpeta de investigación aún no son suficientes para que hagan probable la responsabilidad del imputado y que pueda solicitar la orden de aprehensión, sino que requiere de mayor investigación, pero ante la existencia del riesgo de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia, se solicita la orden de arraigo, de tal suerte que sin cumplir aún con los requisitos que para la afectación de la libertad exigen los preceptos de la Constitución Federal, al imputado se le restringe su libertad personal sin que se le dé oportunidad de defensa, sino hasta que se integre la carpeta de investigación y, de resultar probable responsable en la comisión de un delito, sea consignado ante la autoridad judicial para que se le instruya proceso penal.

Así, la detención de una persona a través del arraigo previsto en el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prolonga hasta por cuarenta u ochenta días sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso lo que es violatorio del párrafo primero del artículo 19 constitucional, así como del principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la propia Carta Magna.

A mayor abundamiento, el arraigo penal también es violatorio del artículo 11 constitucional, pues dicho precepto prevé:

**Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Del precepto constitucional transcrito se infiere, para lo que al caso interesa, que la garantía de libertad de tránsito se traduce en el derecho que todo individuo tiene para entrar o salir del país, viajar po

en su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización alguna; libertad que puede estar subordinada a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal y civil, entre otras limitaciones administrativas.

De lo anterior se desprende que las limitaciones o restricciones a la libertad de tránsito se constriñen únicamente a que la persona a quien se le impone no pueda abandonar el país o la ciudad de residencia, pero encontrarse sujeta a un proceso de índole penal o civil, pero tal restricción no llega al extremo, bajo ninguna circunstancia, de impedir que salga un determinado domicilio (inmueble), y menos aún, que se encuentre bajo custodia y vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora de delitos.

Por todo lo expresado con anterioridad, se propone, en la presente iniciativa de ley, la eliminación del arraigo penal contenido en el párrafo octavo del artículo 16 Constitucional, ello por ser antinómico del derecho a la libertad y tránsito.

Derivado de lo anterior, se cumplirá con el respecto irrestricto a los derechos humanos, propiciando que los parámetros de investigación por parte de la Policía y el Ministerio Público, sean excelentes, implicando una verdadera inteligencia criminal, inteligencia financiera e implementando redes de vínculos para prevenir y combatir el fenómeno delictivo, pero también, obligando a las Procuradurías a profesionalizar su personal y hacer eficaces y científicos sus procedimientos de procuración de justicia.

Aunado a lo anterior, la figura del arraigo también es violatoria de principio de presunción de inocencia contenido en el inciso B, fracción I, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que el Juzgador y Ministerio Público, al dictar sus actuaciones, únicamente puedan señalar la presencia de condiciones suficientes para, en su caso, iniciar un proceso, pero no confirmar la actualización de un delito. La verdad que pretende alcanzarse sólo puede ser producto de un proceso donde la vigencia de la garantía de defensa adecuada permite refutar las pruebas aportadas por ambas partes. En efecto, antes del dictado de la sentencia el indiciado debe considerarse inocente, por tanto, la emisión del auto de vinculación a proceso, en lo que se refiere a la acreditación del delito, es el acto que justifica que el Estado inicie un proceso contra una persona aun considerada inocente, y el propio acto tiene el objeto de dar seguridad jurídica al indiciado, a fin de que conozca que el proceso iniciado en su contra tiene una motivación concreta, lo cual sólo se logra a través de los indicios que obran en el momento, sin que tengan el carácter de prueba.

Lo anterior, nos lleva a concluir que, al decretarse el arraigo se estaría violando la presunción de inocencia de toda persona, pues sin existir el acreditamiento de un delito y la responsabilidad penal de una persona contenida en sentencia, se le estaría aplicando una sanción en la que no se siguieron las formalidades esenciales del procedimiento y una vez agotado, el Estado-gobierno podrá aplicar una sanción o pena, por lo que, en el caso del arraigo la sanción se impone previo al agotamiento del procedimiento penal, lo que se traduce en violatorio de la propia Constitución y de tratados internacionales.

Asimismo, el arraigo también viola la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8), los cuales también regulan la presunción de inocencia, en la que, la carga de la prueba, es decir, la obligación de demostrar la culpabilidad de la persona, recae en el Ministerio Público y no que el indiciado demuestre su inocencia.

En ese contexto, el arraigo se ha implementado para que, después de una investigación, el Ministerio Público pueda contar con más elementos de prueba que tiendan a acreditar la responsabilidad del i

imputado, así como la realización de una conducta constitutiva de delito. Sin embargo, en la práctica sucede lo contrario, en razón de que la Representación Social, realiza la detención del individuo y sin haber elementos de prueba en su contra, lo priva de su libertad con la finalidad de recabar datos de prueba que indiquen que dicho individuo cometió una conducta delictiva.

Una vez concluido, el plazo del arraigo, el Ministerio Público puede solicitar la prórroga del mismo y si al concluirse sigue sin encontrar los elementos que acrediten la comisión de un delito y la responsabilidad de determinada persona, dejan en libertad al individuo después de ochenta días.

Con base a lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de este honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

### **Decreto que derogan los párrafos octavo y noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para Quedar como sigue:

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sin o en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y otros datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al imputado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al imputado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

(Derogado).

(Derogado).

Ningún imputado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los imputados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** En consecuencia y toda vez que se deroga la figura jurídica del arraigo, la Federación, las Entidades Federativas y el Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán de expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios para derogar la figura en comento.

### **Nota**

1 Revista *Convergencia*, mayo-agosto de 2000, número 22.

En México, Distrito Federal, a 27 de febrero de 2013.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE RICARDO MONREAL ÁVILA Y SUSCRITA POR RICARDO MEJÍA BERDEJA, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa por la que se reforma el artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde la antigüedad los soberanos y los nacientes Estados celebraban tratados, la situación de paz precaria y continuas guerras implicaba la celebración de pactos, alianzas y treguas.<sup>1</sup> Empero es a partir de 1815, con el Congreso de Viena, que el desarrollo del fenómeno convencional multilateral adquiere un impulso importante.

Actualmente, es cada vez más evidente la relación que existe entre el ordenamiento jurídico de cada Estado-nación. La globalización, la cooperación internacional, la búsqueda de un orden común, así como la necesidad de otorgar seguridad jurídica a las actividades de los particulares, han hecho que un número mayor de materias sean reguladas por el derecho internacional, principalmente a través del derecho convencional.

El derecho internacional dentro de esta dinámica de globalización ejerce una influencia sobre los órdenes jurídicos internos sin precedentes, no sólo completa las normas internas o modifica las instituciones nacionales; sino que en ciertos ámbitos es evidente su primacía sobre el derecho nacional. Tal es el caso del derecho económico y comercial, de la regulación de las inversiones, de la legislación ambiental, de la protección de los derechos humanos y del combate contra el narcotráfico y crimen organizado.

Hoy en día, los tratados constituyen la principal fuente de las obligaciones internacionales. Un “tratado” es un término genérico que abarca todos los instrumentos vinculantes con arreglo al derecho internacional, cualquiera sea su designación formal, concertados entre dos o más personas jurídicas internacionales. Por tal razón, se han concertado tratados entre: Estados, así como entre Estados y organizaciones internacionales con capacidad para celebrarlos.

La mayor parte de los tratados que celebran los Estado-nación los llevan a cabo con otros países; sin embargo, hoy en día también se celebran tratados con otros sujetos del derecho internacional, como son los Organismos Internacionales y otros sujetos como la Santa Sede, el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros.

Según Paul Reuter, una de las causas del desarrollo del derecho de los tratados, a partir del Congreso de Viena en 1815, fue el incremento de la solidaridad internacional, dado que la solidaridad de los intereses comunes de la humanidad requiere que los problemas sean atacados en conjunto y de forma simultánea.

Ahora bien, la aplicación del término “tratado”, en sentido genérico, significa que las partes se proponen crear derechos y obligaciones exigibles en virtud del derecho internacional.

La Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de tratados en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 2o. define como “tratado” a “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados-nación y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. En consecuencia, las convenciones, los acuerdos, los protocolos y los concordatos<sup>2</sup>, pueden todos ellos constituir tratados.

En esta misma tesitura, el profesor Paul Reuter (1816-1899) señaló que no existe ninguna nomenclatura precisa sobre “tratado” y, en este sentido, términos como “tratado”, “convenio”, “pacto”, “acuerdo” o “protocolo” se usan como sinónimos. Ahora bien, el maestro cubano, Miguel Ángel D’Estéfano Pisani, refirió que desde el punto de vista jurídico todos los tratados son esencialmente iguales y están gobernados por las mismas reglas del derecho internacional.

Por su parte, el doctrinario y tratadista de amplio pensamiento jurídico universal, el mexicano César Sepúlveda, advierte que, desde su inicio, los tratados han recibido nombres muy diversos, lo que ha contribuido a crear algo de confusión en torno a ellos, pero explica que de cada una de estas acepciones revela que su *substratum* es un acuerdo internacional de voluntades. Así han designado convenciones, acuerdos, convenios, arreglos, actos, compromisos, declaraciones, concordatos, etcétera, lo cual no tiene significación jurídica. Resultando nuevamente el acuerdo sinónimo de tratado.

Por su parte, la celebración de tratados es una de las prácticas más viejas y más características del ejercicio de la soberanía e independencia de los Estados<sup>3</sup>. De acuerdo con la Convención de Viena de 1969, la “celebración de tratados” es un procedimiento que incluye los siguientes pasos: negociación, adopción del texto, autenticación del texto, manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado y la entrada en vigor.

En efecto, en el mundo actual existe consenso por considerar al “tratado” como la expresión jurídica más acabada de las relaciones internacionales contemporáneas y la fuente suprema y esencialísima del derecho de gentes. Los tratados son el pilar fundamental del sistema jurídico supranacional, fomentan las relaciones entre las partes contratantes y hacen posible la creciente internacionalización de la comunidad dentro de normas que contribuyen a la sistematización y desarrollo del derecho internacional. En la medida que éste se diversifica y extiende, requiere más y más de los tratados, porque en ello radica indudablemente su propio criterio de validez legal.

Los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva y concisa de la interrelación política y la vida interactiva de los miembros de la comunidad de naciones. Invariablemente, su carácter mundial guarda estrecha relación con el propio carácter universal del derecho internacional y de su función de homologar a todas las partes contratantes frente a la ley; de ahí el principio de la universalidad que se expresa, en el orden de los tratados, en el acercamiento gradual de todos los sujetos internacionales, en su voluntad de mantenerse unidos y abiertos a la concertación, y en el hecho fundamental de que todos formen parte de los tratados, pues conforme al orden jurídico internacional actual la libertad de acción y participación es válida para todas las naciones soberanas y organizaciones internacionales del orbe.

La historia de las relaciones internacionales se ha hilvanado frecuentemente como una “historia de los tratados”, pues son la fuente principal de derechos y obligaciones internacionales particulares, asimismo, son excelentes coadyuvantes en la formación de normas generales. Más numerosos que en

cualquier tiempo pasado, con ellos se edifican la coexistencia y la cooperación internacional en un amplio espectro de materias donde se identifican intereses comunes y se evidencia la interdependencia de los miembros de la sociedad globalizada.

Sin duda, la globalización es un fenómeno que ha penetrado todos los ámbitos de la comunidad internacional, y el derecho no es la excepción; así, los temas jurídicos que han sido objeto de atención internacional por los Estados-nación, así como por los organismos no gubernamentales, son: Derecho ambiental o ecológico, derechos humanos, comercio internacional, migración, narcotráfico y delincuencia organizada, entre otros.

La globalización ha establecido un nuevo escenario en donde interactúan los antiguos y los nuevos actores internacionales con el fin de dar solución a las diversas problemáticas que se presentan en cada uno de los ámbitos (económico, político, jurídico, social y cultural).

Resulta claro que, en las relaciones internacionales contemporáneas caracterizadas por su asombrosa amplitud y mutación, los tratados han remplazado a la costumbre en tanto origen primordial del derecho. Como lo hizo notar Manley Hudson en su obra *International Legislation* –difundida por el jurisinternacionalista, Wolfgang Friedmann– el empleo creciente de estos instrumentos convencionales para la evolución y sistematización del derecho internacional, que antes de 1815 tenían poca transcendencia e importancia, recibió gran impulso a consecuencia de la revolución industrial del siglo XIX y de la tecnología-cibernética del pasado siglo XX.

Al ser el más cercano sustituto de la legislación internacional, el “tratado” es un modo indispensable de dar vida a la organización supranacional. Sólo mediante tratados multilaterales han podido constituirse la Sociedad de Naciones, las Naciones Unidas y alrededor de 200 organismos intergubernamentales y más de 2000 no gubernamentales internacionales (ONG) que funcionan e interactúan hoy en día.<sup>4</sup>

En lo concerniente a la primera referencia respecto al proceso de celebración de tratados en México, la encontramos en la Constitución de Cádiz (1812). En ella se empieza a buscar un equilibrio institucional limitando el poder y las facultades del rey. Se dispuso que el rey tenía la facultad de dirigir las relaciones diplomáticas pero todo documento que se pactara tenía que ser sometido al consentimiento de las Cortes; las Cortes a su vez tenían la facultad específica de: subsidio y los especiales de comercio. Aunque este documento nunca tuvo aplicación marca el inicio de la época de formalización de las relaciones exteriores de México.

Posteriormente, la Constitución de 1824 disponía que los tratados internacionales celebrados por el presidente, debieran ser aprobados por el Congreso General, es decir, ambas Cámaras (artículo 50, fracción XIII, y 110, fracción XIV). Cabe mencionar que los constituyentes fueron influenciados en gran parte por la Constitución norteamericana, de este modo, se estableció un sistema federal. Así, el carácter federal de la Constitución hace que se prohíba explícitamente a los Estados celebrar tratados.<sup>5</sup>

Lo mismo se preveía en la Constitución de 1836 (artículo 43, fracción VIII, de la Tercera Ley y artículo 17, fracción XX, de la Cuarta Ley). Por lo que respecta a la Constitución de 1857, se estableció en el artículo 72 que “el Congreso tiene la facultad (...) XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo”.

Asimismo, la Constitución de 1857 estableció en la fracción X del artículo 85 la facultad del Presidente de celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso. En dicho artículo, el Constituyente cambió la palabra “aprobación”, que figuraba en el

artículo 17 de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, por el término de “ratificación”. Pasando tal cual dicha disposición como fracción X del artículo 89 de la Constitución de 1917. El artículo 89 fracción I conservó hasta 1988 la frase “sometidos a la ratificación del Congreso”, para luego ser modificada por la expresión “sometidos a la aprobación del Senado”.

Con lo anteriormente mencionado, se puede observar una serie de reformas a la ley suprema en materia de política exterior desde el siglo XIX. Se modificó en diversas ocasiones la Constitución para que los mismos tratados fueran primeramente “ratificados” por el Senado y no por el Congreso; posteriormente, se modificó el texto constitucional para que ahora fueran “aprobados” por la Cámara de Senadores. De esta forma, se le otorgó una facultad exclusiva al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Presidente, así como la de aprobar los tratados que el Ejecutivo federal suscriba.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, existen tres artículos que regulan el procedimiento para la celebración de tratados: el artículo 89 fracción X, que otorga al presidente de la República la facultad de celebrar tratados internacionales; el artículo 76, fracción I, que concede al Senado de la República la facultad de aprobar los tratados y las convenciones diplomáticas; y el 133, que establece que los tratados son “ley suprema” de toda la Unión, siempre que hubieran sido “aprobados” por el Senado de la República y estén de acuerdo con la propia Constitución.

Recientemente, en México el derecho internacional ha ocupado un lugar trascendental en la tradición jurídica nacional, enriqueciendo el espectro normativo con valiosas aportaciones<sup>6</sup>. Respecto de la jerarquía normativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado en el sentido de que las normas internacionales que se adopten por México tendrán una jerarquía superior a las de las leyes nacionales, pero nunca superior que la propia Constitución. Aunque con las reformas en materia de derechos humanos, se incorporó el principio *pro homine* en el artículo 1o. de la Carta Magna, y éste varía los principios de aplicación entre la normatividad interna y los tratados.

Ahora bien, la definición que asume el Poder Judicial en cuanto al orden de la pirámide legislativa, basada en el criterio sustentado en la tesis, según la cual “las leyes federales y tratados tienen la misma jerarquía normativa”, no es suficiente para explicar el sentido que para la Constitución tiene la idea de “tratado”; toda vez que la Carta Magna se refiere a ellos de distintas maneras en el artículo 76, fracción I; así como en el artículo 89, fracción X, al igual que en el artículo 133.

En este sentido, el primero de los preceptos jurídicos citados en el párrafo anterior, habla de “tratados internacionales y convenciones diplomáticas”; el segundo se refiere a los “tratados internacionales”; y el último únicamente menciona la noción de “tratados”; lo que implica que nuestro código fundamental se refiere a una misma figura jurídica de tres modos distintos.

Como resultado de esta indefinición, se encuentra que el propio Ejecutivo federal y algunas de sus dependencias, celebran los llamados “convenios ejecutivos”, “acuerdos administrativos” o “acuerdos interinstitucionales”<sup>7</sup> sin la aprobación del Senado de la República, evadiendo totalmente la intervención de la Cámara Alta en materia de política exterior, aún cuando los asuntos que se abordan resulten sensibles para los intereses de nuestro país.

Un ejemplo axiomático es la “Iniciativa Mérida”, IM, que fue “acordada” en 2008 por Felipe Calderón y George Bush, cuando el primero fue totalmente omiso en consultar de algún modo al Congreso de la Unión, y más aún, en no someter dicho acuerdo a la aprobación del Senado de la República.

Asimismo, para agosto de 2009 en Guadalajara, Jalisco, los presidentes Felipe Calderón y Barack Obama evaluaron los “avances” de la IM y reiteraron la importancia de su plena instrumentación, así como la necesidad de dar continuidad, expandir e institucionalizar la cooperación contra la amenaza de la delincuencia organizada transnacional. Siendo refrendado –este “ejercicio de liderazgo político”– en mayo de 2010 en el marco de la visita del presidente Calderón a la Casa Blanca, con periódicas reuniones bilaterales operativas y de alto nivel. La IM tiene demasiadas consecuencias estratégicas en lo que a seguridad nacional, derechos humanos, migración, y otros temas se refieren, como para que dicho acuerdo no sea sometido al Senado de la República para su aprobación.

Los acuerdos interinstitucionales –de conformidad al artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados– “son los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”

Un acuerdo interinstitucional para la Convención de Viena de 1969 –la cual es parte del derecho interno mexicano– se considera un tratado para efectos internacionales, ya que aún cuando el Estado mexicano internamente otorgue facultades a algunas de sus dependencias de la administración pública, para adquirir compromisos internacionales, en caso de incumplimiento de dichos compromisos, el responsable a nivel internacional es el Estado mexicano.

Ahora bien, con el objeto de otorgar criterios a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública para conocer los principios generales para la celebración de tratados, la “Consultoría Jurídica” de la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó la Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados.

De acuerdo con la citada Guía se celebrará un “tratado” si por lo menos se da uno de los siguientes supuestos: “a) el asunto es de la competencia del Poder Legislativo federal; b) se involucra a la nación como un todo; c) se afecta el territorio nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) se amplía o modifica la legislación existente; f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial”. En este sentido, los acuerdos interinstitucionales son tratados, y por tanto deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Actualmente, los “convenios ejecutivos”, “acuerdos administrativos” y “acuerdos interinstitucionales” –conforme a Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados– gozan de un procedimiento de creación que elude la aprobación parlamentaria, en contra de todo proceso lógico y coherente de adopción de principios internacionales para aplicarlos en nuestro país; trasvolando el esquema de los “executive agreements” norteamericanos, que se han concebido para eludir al Senado en su tramitación.

Lo anterior genera un conflicto grave. Actualiza una clara violación a los principios jurídicos de la materia, entre los que se encuentran las funciones y competencias entre los órganos estatales, así como la coherencia que deben mostrar nuestras normas con el derecho internacional contraído; es decir, con la adopción de figuras como los acuerdos interinstitucionales o también denominados convenios ejecutivos o convenios administrativos se está permitiendo contraer obligaciones internacionales sin el debido control procedimental.

La Ley sobre la Celebración de Tratados promulgada el 2 de enero de 1992, es el principal instrumento jurídico que regula el proceso de celebración de estos instrumentos del derecho internacional. Dicha normatividad, a través de procedimientos más republicanos y democráticos, comprende crear condiciones de mayor transparencia en las decisiones y negociaciones del Ejecutivo Federal y de las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal de México en el ámbito internacional. Pese a esto, cuenta con muchas limitantes.

Esta ley contempla únicamente la participación del Senado en la aprobación de los “tratados”, y no en la aprobación de los acuerdos interinstitucionales –los cuales también tendrían que ser sometidos a la aprobación de la Cámara Alta, ya que de acuerdo a la Convención de Viena de 1969 y a la Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados de la SRE, dichos acuerdos también son tratados-. De esta forma, se están legalizando inconstitucionalmente claras limitantes para la Cámara Alta, ya que no se le permite terminar, denunciar, suspender y modificar dichos acuerdos en el caso de que no sean útiles para los intereses de nuestro país, o en todo caso, cuando puedan llegar a lesionar gravemente tales intereses o la soberanía nacional, al momento de su aplicación.

La Iniciativa Mérida (IM)<sup>8</sup> es un claro ejemplo de que estos acuerdos lesionan los intereses de México. La IM ha resultado todo un fracaso, atrayendo consecuencias graves para la sociedad civil mexicana, entre otras cosas, más de 60 mil muertos<sup>9</sup>.

Por otro lado, en el ámbito comercial, el Acuerdo Comercial Anti-Falsificación (ACTA por sus siglas en inglés), constituye un verdadero “tratado”, respecto del cual al Senado no se le ha dado la debida participación, –al ser considerado un acuerdo interinstitucional– y no se le ha proporcionado una explicación precisa de los contenidos de dicho acuerdo comercial, ni tampoco de los supuestos beneficios y ventajas que se esperan obtener con su firma.

Este acuerdo comenzó a negociarse en 2006 entre los gobiernos de Japón y Estados Unidos para combatir la piratería de bienes físicos y proteger la propiedad intelectual de contenidos en Internet. En México, diversos organismos de protección a la privacidad y de las telecomunicaciones, como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), han expresado su desacuerdo con algunas cláusulas.

La más polémica es la quinta sección del acuerdo; Protección de los derechos de propiedad intelectual en el ámbito digital. Tal es el caso del artículo 2, inciso 1, el cual determina que “las autoridades judiciales tendrán la facultad para emitir órdenes contra una persona para que desista de cometer una infracción”, acciones que organismos de protección a la privacidad –como la Europa Statewatch– consideran amenazantes.<sup>10</sup>

Asimismo, la firma y la implantación del ACTA podría traducirse en una limitación a la universalización del acceso a Internet en nuestro país, disminuyendo la posibilidad de insertarse en la llamada “sociedad de la información y del conocimiento”<sup>11</sup>, violando en absoluto la fracción I del artículo 3 de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia Económica, publicada el 2 de septiembre de 2004, la cual a letra dice:

**Artículo 3.** Para la aprobación de un tratado se observarán los siguientes objetivos generales:

I. Contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana.

El ACTA contiene disposiciones contrarias a la legislación mexicana, en particular a la Constitución. En este sentido, dicho acuerdo favorece los intereses de grandes empresas transnacionales, en detrimento de los derechos ciudadanos; la aplicación de ACTA en Internet amenazaría la privacidad de las personas y los derechos humanos.

Este acuerdo como se mencionó anteriormente, admite nuevas sanciones penales para obligar a los proveedores de la web a vigilar los contenidos en Internet, lo que supondría una merma en la libertad de expresión y un incremento de la inseguridad jurídica ya que autorizaría a los titulares de derechos a obtener información sobre los infractores en la red por parte de los operadores.<sup>12</sup>

En su artículo 2.18., inciso 4, señala: “cada firmante podrá proveer, de acuerdo con las leyes y regulaciones, a las autoridades competentes la autoridad para ordenar a un proveedor de servicios en línea para revelar con prontitud información suficiente para identificar un suscriptor cuya cuenta se esté usando como herramienta para cometer infracciones”.

El inciso 5 del mismo artículo dice: “los firmantes proveerán protección y remedios legales efectivos contra la violación de las medidas tecnológicas usadas por autores, actores o productores de fonogramas en conexión con el ejercicio de sus derechos”. Todo ello, abriendo camino a acciones judiciales más agresivas por parte de la autoridad no solo hacia los infractores, sino hacia proveedores de servicios de Internet.<sup>13</sup>

A propósito, fue aprobado, el 6 de septiembre de 2011, por el Senado de la República un punto de acuerdo para solicitar al Poder Ejecutivo instruir a la Secretaría de Economía e instancias correspondientes<sup>14</sup> a no firmar el ACTA<sup>15</sup>. En este sentido, el presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado, recordó que la Cámara de Senadores ya emitió su rechazo unánime de todos los legisladores a dicho acuerdo.

Por tal razón, sería importante considerar la posibilidad de otorgarle a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la simetría en sus facultades respecto a los tratados, es decir si el Senado tiene la facultad de aprobar los tratados, que también tenga la facultad de aprobar los “acuerdos interinstitucionales”.

### **Descripción del proyecto**

Si bien, la política exterior es una política de Estado; la participación del Poder Ejecutivo en su papel de conductor de la política exterior y la del Senado en el análisis de la misma, tienen que tener mayores puntos de contacto de interrelación y de encuentro.

La responsabilidad de las acciones que se tomen en la política exterior en materia de tratados debe ser compartida en su totalidad por los poderes federales para que estas acciones tengan mayor sustento y respaldo ante la comunidad internacional.

Por ello, los “acuerdos interinstitucionales” también se deben someter a la aprobación del honorable Senado de la República, ya que como órgano plural y representativo de las entidades federativas, no solo debe tener conocimiento del proceso de cada uno de los tratados que el Ejecutivo federal realiza con otros Estados y organizaciones internacionales, sino además debe tener conocimiento de cada uno de los acuerdos interinstitucionales celebrados entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

La iniciativa tiene como fin lograr una mayor participación del Senado en el control de la política exterior, desarrollada por el Ejecutivo federal. Así como de alcanzar una política exterior con visión de Estado y no de gobierno.

La propuesta que se somete a consideración de esta honorable asamblea, consiste en establecer con claridad el contenido renovado del artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la facultad exclusiva del Senado para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre éstos.

Se reforma dicho dispositivo, y en lugar de convenciones diplomáticas, se propone incluir en la redacción el concepto de acuerdos interinstitucionales, describiendo con precisión quién los suscribe.

Resulta necesario mencionar que tal iniciativa está correlacionada con otra diversa, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4 y 6 de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Por lo fundado y expuesto, sometemos a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados el proyecto de

**Decreto, por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

**Texto vigente**

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

**Reforma propuesta**

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales que el Ejecutivo federal suscriba y los acuerdos interinstitucionales que se suscriban entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales

extranjeros u organizaciones internacionales; así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Malpica de la Madrid, Luis. *La historia comienza en Egipto con un acto de derecho internacional. El tratado más antiguo del mundo de acuerdo con fuentes arqueológicas y epigráficas*. México. Grijalbo. 1981.

2 Se emplea para designar un tratado sobre asuntos religiosos en el que una de las partes es la Santa Sede, ya que ésta también participa en compromisos internacionales que ostentan el nombre de tratado.

3 El derecho de los tratados se encuentra regulado principalmente por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

4 Friedmann, Wolfgang, *La Nueva Estructura del Derecho Internacional*, Editorial Trillas, México, 1967, página 481.

5 Ricardo Méndez Silva. La celebración de tratados, genealogía y actualidad constitucional. *Anuario Mexicano de Derecho Constitucional*. Volumen 1. 2001. México. UNAM. IIJ. Página 291.

6 Hoy en día, México es uno de los Estados en el mundo con mayor número de tratados, en materia económica, así como en los demás ámbitos.

7 De acuerdo a la *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, pueden llamarse convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etcétera, y los “acuerdos interinstitucionales” pueden nombrarse acuerdos administrativos, “convenios ejecutivos”, acuerdos, convenios, memorandos, entendimientos, etcétera, e incluso, como puede verse, un tratado y un acuerdo interinstitucional pueden llevar indistintamente, el nombre de convenio o de acuerdo, de lo que se deduce que el nombre que lleven no es relevante ya que lo que distingue a uno de otro es el procedimiento que se sigue en su celebración.

8 En el marco de la Iniciativa Mérida, la PGR y el Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) firmaron un Memorándum de Entendimiento que permitirá al gobierno de México utilizar el sistema de rastreo de armas de fuego conocido como e-Trace. Asimismo, la PGR y la Secretaría de Seguridad Pública suscribieron un acuerdo con el Departamento de Justicia para compartir activos decomisados en investigaciones sobre lavado de dinero. Además, el 8 de octubre de 2010 se suscribieron 10 acuerdos de colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil para la realización de proyectos en Cd. Juárez para promover la integración familiar. –dichos acuerdos no fueron sometidos a la aprobación del Senado a falta de un correcto marco normativo interno.

9 *La Jornada. Morelos: protestan jóvenes de la red contra “guerra absurda” de Calderón.* (En línea). Disponible en:<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/02/24/165643466-morelos-prot-esta-red-por-la-paz-porque-bandera-no-se-ondeo-a-media-asta/>. Consultado el 27 de febrero de 2012.

10 Leonardo Peralta. *El polémico acuerdo antipiratería ACTA será firmado este sábado.* (En línea). Disponible en: <http://mexico.cnn.com/tecnologia/2011/09/29/el-polemico-acuerdo-antipirateria-acta-sera-firmado-este-sabado>. Consultado el 2 de marzo de 2012.

11 Senado de la República. Comunicación Social. Boletín-0665. *Que el gobierno no firme ACTA, pide Castellón Fonseca.* (En línea). Disponible en: [http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3101:boletin-0665-que-gobierno-no-firme-acta-pide-castellon-fonseca&catid=46:boletin-de-press&Itemid=177](http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=3101:boletin-0665-que-gobierno-no-firme-acta-pide-castellon-fonseca&catid=46:boletin-de-press&Itemid=177). Consultado el 29 de febrero de 2012.

12 *El Economista*. Firman 22 países de Europa tratado ACTA. (En línea). Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2012/01/26/firman-22-paises-europa-tratado-acta>. Consultado el 3 de marzo de 2012.

13 Leonardo Peralta. *Ibidem*.

14 Por parte de México, el negociador de la acuerdo, es el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual, dependiente de la Secretaría de Economía.

15 Aunque México estuvo presente en la firma del Acuerdo Comercial Antifalsificación realizada el 1 de octubre de 2011 en Tokio, el país no firmó el acuerdo interinstitucional. Únicamente lo firmaron Australia, Canadá, Japón, Corea del Sur, Marruecos, Nueva Zelandia, Singapur y Estados Unidos, de acuerdo a la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos. Sin embargo, México tiene hasta el primero de mayo de 2013 para firmar dicho acuerdo, ya que en la reunión de Tokio no lo avaló, debido a “asuntos internos”.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 28 días del mes de febrero de 2013.

**Diputados:** Ricardo Monreal Ávila, Ricardo Mejía Berdeja. (Rúbrica)

**CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Toluca de Lerdo, México, a 15 de febrero de 2013.

**Secretarios de la Honorable  
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión  
Presente**

Tenemos el honor de dirigimos a ustedes para comunicarles que, la honorable LVIII Legislatura del estado de México, en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 57 y 61, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en sesión de esta fecha, resolvió presentar ante la Cámara de Diputados federal, iniciativa de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la iniciativa que se adjunta, acompañándose de la exposición de motivos y del dictamen legislativo, así como ejemplar del Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México, correspondientes.

Lo anterior para los efectos constitucionales procedentes.

Sin otro particular, reiteramos a ustedes nuestra distinguida consideración.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputada María de Lourdes Aparicio Espinosa (rúbrica)  
Secretaria  
Diputada Xóchitl Teresa Arzola Vargas (rúbrica)  
Secretaria  
Diputado Alberto Hernández Meneses (rúbrica)  
Secretario

**La LVIII Legislatura del estado de México, en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, ha tenido a bien aprobar:**

**Iniciativa al Congreso de la Unión**

**Único.** En ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 61, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en su correlativo 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, preséntese, ante el honorable Congreso de la

Unión iniciativa de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma determina.

Bajo esta tesitura, existen diversos instrumentos internacionales tendentes a proteger la vida y la seguridad de las personas, como es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>1</sup> en cuyo artículo 3 se establece que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, “asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>2</sup> que señala: “Artículo 1. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad ya la seguridad de su persona”.

En razón de lo anterior, es contundente, tanto a nivel nacional como internacional, la obligación primordial del Estado de salvaguardar la vida y la integridad de las personas, como parte fundamental de los derechos humanos.

En el país existe una situación delicada en relación con el delito de extorsión, mismo que ha ido en aumento, así como las repercusiones económicas, sociales, laborales y psicológicas que genera en sus víctimas; ello, en razón de que la violencia e intimidación ejercida sobre la persona trasciende y afecta los diferentes ámbitos de su vida.

De acuerdo a datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en las distintas fiscalías, se iniciaron 751 carpetas de investigación por denuncias del delito de extorsión durante el año de 2011 y 720 en 2012; en promedio se formulan dos denuncias diarias.

Cabe destacar, que estos datos no corresponden al total real, toda vez que la gran mayoría de estos delitos no son denunciados ante la autoridad, ya que no existe en la ciudadanía una cultura de la denuncia, debido, entre otros aspectos, al temor que generan las amenazas.

En un estimado se podría afirmar que, sólo se denuncia uno de cada diez delitos de extorsión que se cometen.

En este sentido, las víctimas son obligadas a actuar de determinada forma, con base en el miedo a que algo les suceda a ellas o a su familia, afectándose no solo su patrimonio sino su tranquilidad y sus relaciones interpersonales, ya que la psicosis generada las obliga a cambiar de hábitos, de trabajo o incluso de residencia. Siendo además muy común que el extorsionador vuelva a buscarlos.

De esta manera, el delito de extorsión es uno de los que más daña a la persona y a su entorno, y de los que más se duele la sociedad.

En este contexto, es imprescindible combatir este delito con medios constitucionales y legales más eficaces y severos, a fin de lograr su disminución y, con ello, el aumento de la confianza de la población para denunciarlo, evitando una posible revictimización. Esto último, toda vez que en múltiples ocasiones las personas, por miedo a represalias por parte de los extorsionadores, no acuden

a ejercer el derecho de la denuncia, o bien, al hacerlo, viven aterrorizadas por la posibilidad de ser localizados por sus agresores, con las consecuencias que ello implicaría.

Resulta indispensable señalar que con la finalidad de incorporar el delito de extorsión como aquellos a los que se aplicará la prisión preventiva y sin afectar el principio de proporcionalidad y al mismo tiempo observar el criterio de generalidad que debe manifestar el texto constitucional, somos de la opinión que las Legislaturas de los Estados deberán limitar su aplicación a los delitos que califiquen como extorsión agravada.

Al hacer uso de la atribución establecida en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e iniciar el proceso legislativo en el ámbito federal a través de la presente iniciativa, promoviendo que dicha conducta antijurídica sea integrada en la disposición constitucional, observamos las disposiciones contenidas en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en su artículo 7 numeral 2, por lo que la propuesta resulta convencional con el marco internacional de respeto a los derechos humanos que resulta aplicable al Estado mexicano y que estamos obligados a observar todas las autoridades.

En tal razón, se propone incluir el delito de extorsión en el catálogo de delitos contenido en el artículo 19 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el juez ordene la prisión preventiva de oficio, al activo de este.

La presente iniciativa reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se somete a la consideración de ese H. Congreso de la Unión el siguiente:

**La LVIII Legislatura del estado de México, en uso de las facultades que le confieren los artículos 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, ha tenido a bien aprobar iniciativa ante el Congreso de la Unión**

#### **Proyecto de Decreto**

**Que reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**El honorable Congreso de la Unión decreta:**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 19 . . .**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, extorsión, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

### **Transitorios**

**Primero** . Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo** . El presente decreto entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero** . El honorable Congreso de la Unión expedirá la reforma legal correspondiente dentro de los ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente decreto.

### **Transitorios**

**Primero** . Publíquese la presente iniciativa en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México “Gaceta del Gobierno.”

**Segundo** . Remítase la presente iniciativa al honorable Congreso de la Unión.

### **Notas**

1 Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Fecha de Adopción 10 de diciembre de 1948.

2 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, mediante resolución XXX, Bogotá, Colombia. Fecha de Adopción: 2 de mayo de 1948.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del estado de México, a los quince días del mes de febrero del año dos mil trece.

Diputado David López Cárdenas (rúbrica)

Presidente

Diputada María de Lourdes Aparicio Espinosa (rúbrica)

Secretaria

Diputada Xóchitl Teresa Arzola Vargas (rúbrica)

Secretaria

Diputado Alberto Hernández Meneses (rúbrica)

Secretario

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER ORIHUELA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Javier Orihuela García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el inciso b) del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor del siguiente.

### Planteamiento del problema

Sin duda la educación es el medio por el cual podemos aspirar a tener un mejor país y un futuro más prometedor con equidad e igualdad de oportunidades y es por ello que este proceso creativo concentrado en el sistema educativo debe de ser permanentemente revisado y adaptado a nuestra realidad cambiante y que nos impone nuevos retos y amenazas y que la educación es el instrumento fundamental por el que podemos avanzar al futuro.

Recordar que nuestro país es rico en muchos aspectos, pero no necesariamente en cantidad, pero sí en diversidad, lo que impone muy serias restricciones para su aprovechamiento.

Nuestro país en el mundo se encuentra entre los cuatro países considerados mega diversos, donde tenemos dos grandes biogeoregiones: la neártica y la neotropical que condicional de manera importante nuestra disponibilidad de recursos y reta el aprovechamiento que de ellos hace nuestra generación y compromete a las generaciones futuras.

Nuestro país cuenta con una muy importante biodiversidad de paisajes, mares, una reserva importante pero limitada de recursos extractivos y lo más importante, una mega diversidad de flora, fauna y cultural, en donde coexisten y resisten cerca de 50 pueblos indígenas y más de doce millones de población de nuestros pueblos originarios y que consideramos como mexicanos, negándoles el derecho de la autodeterminación y a sus autonomías étnicas.

La Norma Mexicana de Especies en Riesgo (059 Semarnat) contiene 2 mil 583 especies en categorías de riesgo: 41 extintas, 372 en peligro de extinción, 842 amenazadas y mil 328 sujetas a protección especial.

La Comisión Nacional del Agua (Conagua) informó en 2010 que en México hay unas 200 concentraciones para extraer agua para consumo humano, pero al menos 101 acuíferos ya son explotados más allá de sus capacidades.

Especies invasoras y contaminación de suelos, agua superficial y subterránea y exención de biotopos en muchas regiones de nuestro país, nos señalan que nuestro sistema sigue siendo depredador del medio natural y cultural de nuestro entorno.

Actualmente, de las 364 variantes lingüísticas que hay en México, por lo menos 64 de ellas se encuentran en peligro de extinción.

## **Argumentación**

Destacando el desafío que impone la relación que hemos establecido con las culturas no hegemónicas y los recursos naturales de los que depende nuestra existencia y que sin un manejo sustentable de nuestros recursos naturales, culturales y financieros no vamos a poder continuar avanzado como nación.

El reto que representa el lograr que nuestra nación perdure en el tiempo, para poder cambiar nuestra concepción del aprovechamiento de nuestro recursos naturales renovables, los renovables pero agotables y los no renovables, implica una gran transformación de todos para poder educamos en esta nueva realidad de agotamiento y extinción de un número muy importante de recursos y de especies que en este momento se encuentran en peligro de extinción y muchas de ellas ya extintas en sus hábitat naturales o en vida silvestre, ya que en muchas regiones de nuestro país están siendo seriamente amenazadas y depredadas.

Por ello, es fundamental un cambio cultural en este sentido y es a través de la educación y con nuestros maestros garantizándoles permanecía laboral y capacitación continua como podemos lograrlo.

Sin el secretario de Educación Pública se puede hacer, ya que su único merito es haberle dado trabajo al que, después de comprar la presidencia, hoy la administra y solamente por cinco años y medio más que le quedan, si es que el pueblo no se cansa antes de sus metidas de pata, y que le dio trabajo a pesar de sus limitaciones, hoy decimos desde la más alta tribuna, con los maestros de México se puede, sin ellos nunca.

Lograr un México sustentable, en el más amplio sentido de la palabra, requiere que las nuevas generaciones se eduquen con este enfoque de aprovechamiento sustentable de nuestros recursos y diversidad cultural, para lograrlo se requiere que nuestra educación lo refleje como mandato superior y que se exprese en la currícula de nuestros profesores y estudiantes, para que podamos lograr la permanecía de nuestra diversidad cultural y natural en el largo plazo, es por ello que se propone que se reforme y adicione el inciso b) del artículo 3o. constitucional para mandar al sistema educativo para que incorpore los criterios del aprovechamiento sustentable de nuestro recursos y la continuidad y acrecentamiento de nuestra diversidad cultural.

## **Fundamento legal**

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo fundado y expuesto, sometemos a la consideración de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que se reforma y adiciona el inciso b) del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma y adiciona el inciso b) del artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento **sustentable** de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de **nuestra diversidad cultural**, y...

c)...

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de marzo de 2013.

Diputado Javier Orihuela García (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE FRANCISCO SOTOMAYOR CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Jorge Francisco Sotomayor Chávez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma inciso p) y se adiciona un inciso q) de la base primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se modifica la fracción XXX y se adiciona una fracción XXXI del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con fundamento en la siguiente

**Exposición de Motivos**

De conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Por otra parte el Congreso de la Unión de conformidad al artículo 73 de nuestra Carta Magna se le otorgan facultades para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en artículo 21 antes referido.

En ese mismo sentido de atribuciones legislativas en materia de seguridad pública se decreto por medio del séptimo artículo transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Junio de 2008 lo siguiente:

**“Séptimo.** El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia.”

En sentido contrario y de una interpretación sistemática de dicho transitorio, en el Distrito Federal como organismo jurisdiccional se ve impedido de dar cumplimiento a dicho mandato, toda vez que por su naturaleza jurídica constitucional se lo impide de conformidad con lo siguiente:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

**Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

**A. Corresponde al Congreso de la Unión:**

**I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;”**

En la Base Primera del artículo 122 constitucional indica que La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, tiene facultades para:

“a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

**ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y**

o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y

**p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.**

Es decir la Asamblea Legislativa de Distrito Federal no cuenta con facultades para reformar la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal a través de su proceso legislativo directo ya que para tal fin es necesario enviar su propuesta al Congreso de la Unión lo que ha provocado que desde 1993 dicha Ley no haya tenido ninguna reforma siendo obsoleta a las necesidades en la materia.

En consecuencia a lo anterior es que se propone agregar en el apartado referente a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la potestad de legislar en materia de Seguridad Pública en la entidad, en consecuencia dicha reforma se refleja en la adecuación respectiva a la materia en el Estatuto de Gobierno.

La seguridad pública, es un bien escaso que requiere esfuerzos en todos los sentidos para fortalecerse y para dotar a los organismos encargados de velar por ella de las herramientas que les permitan la realización de ese preciado objetivo que es alcanzar niveles adecuados de seguridad en la sociedad.

En el ámbito competencial en materia de seguridad pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al tema, derivó de una controversia constitucional (la 56/96), promovida por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de su Consejero Jurídico, en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco.

Dicha controversia, consistió en determinar si la potestad municipal que deriva de lo dispuesto en el artículo 115 constitucional para expedir reglamentos en materia de seguridad pública, está limitada por la Constitución Federal.

Se concluyó que efectivamente los Ayuntamientos tienen, en general, facultades autónomas para expedir reglamentos en materia de seguridad pública.

Así lo habían señalado ya los Ministros que integraron la Corte en la quinta época, al establecer que los Ayuntamientos tenían la obligación de velar por la seguridad pública, “sin que pudiera alegarse que las medidas conducentes importaran una violación de garantías individuales”. Y al señalar también que las facultades que se conceden a los Ayuntamientos para que cuiden de la seguridad pública, indudablemente se refieren, tanto a la seguridad material del orden, cuanto a las medidas que tiendan a evitar daños o riesgos que puedan ocasionarse a la salubridad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente

### **Decreto**

**Primero.** Se reforma inciso p) y se adiciona un inciso q) de la base primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 122 .** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

C. ...

Base Primera. ...

De la fracción I a la IV

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

De los incisos a) al o)...

**p) Legislar en materia de Seguridad Pública del Distrito Federal de conformidad a lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.**

**q) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.**

**Segundo.** Se modifica la fracción XXX y se adiciona una fracción XXXI del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para quedar como sigue:

**Artículo 42.** La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

De la fracción I a la XXIX...

**XXX. Legislar en materia de Seguridad Pública de conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**XXXI. Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA TERESA DE JESÚS MOJICA MORGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, Teresa de Jesús Mojica Morga, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 41, fracción V, y 99, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Planteamiento del problema**

Una de las principales preocupaciones de las fuerzas políticas en el país es y ha sido la infiltración del crimen organizado en las instituciones públicas. Sin embargo, tema no atendido por los legisladores es la atribución de facultades a la Procuraduría General de la República (PGR) para la investigación penal de la utilización de recursos de procedencia ilícita en campañas electorales y, en general, en el financiamiento ordinario de los partidos políticos.

**Argumentación**

En el pasado proceso electoral fuimos testigos de una serie de irregularidades que, a la fecha, no han podido ser investigadas hasta sus últimas consecuencias. Una de ellas estuvo relacionada con la utilización de recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales, a través de empresas dedicadas a la emisión de tarjetas prepagadas, así como de tiendas de conveniencia.

Todos los partidos políticos presentaron denuncias al respecto, sin considerar que la PGR no puede investigar el financiamiento de los partidos políticos sin que medie el informe que debe emitir la unidad especializada del Instituto Federal Electoral, dado que así está marcado en el texto constitucional.

Resulta por demás pertinente señalar la importancia de evitar que recursos provenientes del crimen organizado financien campañas políticas. Permitir lo anterior sería tanto como abdicar al ejercicio democrático y entregar el país a la delincuencia.

Por ello resulta indispensable que, en el marco de una revisión de las políticas públicas en materia de seguridad, se refuercen las facultades de investigación de la PGR y se blinden todas las instituciones del Estado mexicano, de las cuales tanto la Presidencia de la República como el Congreso de la Unión forman parte.

Celebramos la publicación de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Sin embargo, consideramos necesario que las facultades que en la materia se atribuyen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la propia PGR sean ampliadas hacia la fiscalización del origen con que los partidos políticos financian sus actividades, especialmente las campañas políticas.

Por todo ello proponemos una reforma constitucional de los artículos 41 y 99, a fin de facultar a la PGR para solicitar directamente información a los partidos políticos cuando haya dudas fundadas o denuncias respecto a la licitud del origen de sus recursos y que proceda a realizar las investigaciones correspondientes. Asimismo, proponemos que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no pueda emitir una declaratoria de validez de la elección presidencial en tanto haya en proceso una investigación o un procedimiento judicial respecto al uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales.

Por lo expuesto y fundado, plenamente comprometida con el estado de derecho, la democracia y la transparencia, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Artículo Primero.** Se adiciona el párrafo duodécimo a la fracción V del artículo 41 y se reforma la fracción II del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 41.**

I. a V. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**La Procuraduría General de la República podrá, cuando existan dudas fundadas respecto al origen lícito de su financiamiento, solicitar información directamente a los partidos, así como al órgano técnico, para realizar las investigaciones correspondientes.**

...

I. ...

#### **Artículo 99. ...**

...

...

...

I. y II. ...

...

...

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. **En caso de que exista una averiguación previa o un procedimiento judicial relativo al origen lícito del financiamiento de los partidos políticos en las campañas, no podrá emitirse la declaratoria en tanto no exista resolución judicial firme e inatacable.**

I. a IX. ...

...

#### **Transitorios**

**Artículo Primero.** Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de marzo de 2013.

Diputada Teresa de Jesús Mojica Morga (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 91 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA LETICIA SOSA GOVEA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Martha Leticia Sosa Govea, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El movimiento revolucionario de 1910 propició que el Gobierno de México haya tenido un cambio trascendental en la economía, en la política, y en el desarrollo social, propiciando un crecimiento forzoso al aparato administrativo público, a fin de atender a las responsabilidades consignadas en la Constitución de 1917.

Ante estos cambios, así como ante la falta de un plan de desarrollo administrativo, y dado que no existía una funcionalidad correcta, el gobierno comenzó a realizar cambios en la organización de las entidades y dependencias del ejecutivo, por lo que para 1977 entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo el primer instrumento jurídico rector de todo el proceso de reorganización administrativa. Esta ley fue el primer paso del derecho administrativo mexicano en el que integra al aparato administrativo, en el que se le reconoce su personalidad jurídica y orgánica para el Estado Mexicano.

Lo anterior, permitió que el Estado inicie a darle la importancia a la organización administrativa, puesto que antes del siglo XIX hubo un crecimiento muy incipiente en el que el capital estaba a manos de muy pocos y el desarrollo del mercado era básicamente un monopolio y oligopolio; asimismo, el origen de la riqueza no era parte del gasto público.

Es importante señalar que la evolución histórica del derecho administrativo para nuestro país, se desarrolló bajo una ideología absolutista, liberal y social, estas tenían un propósito ilustrativo en el que existía una íntima relación entre las estructuras políticas y de valores sociales de adopción de un régimen jurídico público; sin embargo, la última ideología fue conocida por crisis administrativa, misma en la se emitieron leyes de carácter administrativo, como en la de Ley General de Planeación 1983 y el Plan Sexenal en el gobierno de Lázaro Cárdenas , se elevó a rango constitucional el artículo 26 consolidando dicha ley, que se convirtió en el principal instrumento para promover el desarrollo y orientar la actividad económica de los particulares, pero sobre todo para eficientizar a los órganos de estado, dándoles atribuciones con el fin de que cumplieran objetivos necesarios del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, en la década de los años 80, nuestro país enfrentó una crisis económica tanto interna como externa, en la que la escasez de los recursos públicos, la apertura comercial y el aumento demográfico, provocó que se incrementará la demanda de servicios públicos, por lo que ante tal problemática, se comenzó a hablar de régimen modernizador al sector público que pretendía adelgazar a las entidades centrales y paraestatales, para lograr una eficacia administrativa, sometiendo a evaluación el desempeño de los servidores públicos, la transparencia administrativa y creando un modelo moderno

de administración del Estado, puesto que en años anteriores las políticas económicas estaban sin dirección así como sin regulación provocando que sus fines no se cumplieran y menos pudieran atender a las necesidades sociales.

No olvidemos señalar que la organización administrativa es un conjunto de órganos y elementos que acompañarán de manera continua a la actividad del Ejecutivo, el que estos órganos dependen de él y que jerárquicamente están organizados, con fines esenciales de satisfacción del interés público, así pues estos órganos están dirigidos por personas físicas que son los titulares, en el que dichas dependencias tendrán patrimonio propio, organización jurídica y técnica en procedimientos.

La administración pública se manifiesta en tres grandes esferas de competencia perfectamente delimitada en funciones: la federal propiamente dicha, la estatal y la municipal.

La administración pública está a cargo del Presidente de la República y de los órganos que dependen de él jerárquicamente, tales como son las Secretarías de Estado, departamentos administrativos, empresas de participación estatal, sociedades mercantiles de estado etc.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con el artículo 80 Constitucional, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un sólo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; este para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

Asimismo, el artículo 90 de la Carta Magna dispone que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. En esa Ley Orgánica se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, definiendo así las bases generales de la creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En particular, el uso y práctica ha confirmado la conveniencia de que los secretarios de despacho sean personas con amplia experiencia, en el ejercicio de las atribuciones que asumen y puedan ejercer así, como el control y responsabilidad de los actos administrativos que orden y ejecuten.

Así pues, la administración pública federal, debe responder con oportunidad y prontitud a las demandas que se van presentando en la evolución de la sociedad mexicana. En este sentido, se requiere de periódicas actualizaciones para atender las necesidades del desarrollo económico y social del país.

Además, es sumamente importante que los secretarios de despacho conozcan perfectamente el área que tendrán a su cargo, ante la enorme responsabilidad de sus actividades, entre las que destacan las siguientes:

- Formular y proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de competencia de la Secretaría y de las entidades del Sector Coordinado;
- Dar cuenta al Honorable Congreso de la Unión del estado que guardan la Secretaría y el Sector Coordinado, e informar cuando cualquiera de las Cámaras los cite, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades;

- Refrendar, para su validez y observancia constitucional, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los asuntos competencia de la Secretaría;
- Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de egresos de la Secretaría, así como dar los lineamientos para la formulación de los correspondientes a las entidades paraestatales del Sector Coordinado;
- Someter a consideración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los programas sectoriales, vigilando su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como las aportaciones del Sector Coordinado a los programas regionales y especiales;
- Fijar la política, coordinar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría;
- Establecer las comisiones, consejos, comités y unidades de coordinación, asesoría, apoyo técnico y control, que requiera el funcionamiento administrativo de la Secretaría.

Por ello, los funcionarios tienen representación del Estado, actúan en los límites de su competencia y lo hacen precisamente a nombre del estado, por lo que sus actos de estado e imputable al propio estado.

Este funcionario es un servidor público que satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad. En este sentido las tres prestaciones que brinda el servidor público son:

1. Prestaciones de orden financiero, asistencia pecuniaria para el desarrollo de la característica específica de la entidad o dependencia que es objeto.
2. Prestación de orden material: distribución del objeto social o económico.
3. Prestaciones de orden intelectual, formación profesional, intelectual para direccionar el objeto y lo pecuniario.

Por esta razón, se necesita de una administración pública y de Secretarios de Despacho con probada experiencia y eficiencia para desempeñar adecuadamente los objetivos y prioridades del desarrollo nacional para lograr un gobierno concertador, normativo, ágil, sólido, congruente y oportuno en atender las necesidades de los mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos citados en el proemio, y considerando que los titulares de las secretarías, sean especialistas con experiencia en la materia ante la alta responsabilidad que representa la Federación, se propone el siguiente proyecto de

## **Decreto**

### **Por el que se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único:** Se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 91.** Para ser secretario del Despacho se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos **políticos y civiles;**

**II. Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la designación;**

**III. Poseer, el día de la designación, la antigüedad mínima de cinco años del título profesional de licenciatura o su equivalente, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello, y**

**IV. Contar con experiencia probada en actividades o funciones relacionadas con la materia de la dependencia de que se trate, y**

**V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; ni inhabilitado para el empleo, cargo, o comisión en el servicio público**

#### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de marzo de 2013.

Diputada Martha Leticia Sosa Govea (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR OSWALDO FUENTES SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado Víctor Fuentes Solís, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6, fracción I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El problema de la vivienda es universal, ya que ningún país ha logrado satisfacer completamente esta necesidad humana. La vivienda constituye la unidad básica de los asentamientos humanos y es un indicador fundamental de la calidad de vida de los habitantes de una sociedad. Es por esta razón la necesidad de establecer de manera urgente un marco jurídico que asegure la conjunción de esfuerzos del gobierno, en sus diferentes ámbitos, para que la vivienda digna –a la que hace referencia el artículo 4o. constitucional– sea una realidad para todo mexicano.

En México la regulación en esta materia no facilita la coordinación o concurrencia adecuada entre las diversas instancias del poder público, de la federación, de los estados y de los municipios, ya que existe una gran cantidad de ordenamientos legales que participan en la regulación jurídica habitacional, lo que en lugar de promover, impulsar y agilizar esta actividad, la entorpece y dificulta.

Con base en esta situación, es necesaria una reestructuración de dicho marco jurídico para dar unidad y congruencia a los esfuerzos y acciones de los actores involucrados en el ramo, lo cual puede lograrse si se establece en esta materia la concurrencia de los órdenes e instancias de gobierno y se faculta al Congreso General para expedir leyes que la establezcan dentro de sus competencias respectivas.

Actualmente la Constitución carece de disposiciones que permitan al Congreso de la Unión legislar de manera concurrente la materia de vivienda, lo que tendría que derivar en una ley de carácter general, como en los casos de asentamientos humanos, ambiente, salud o educación entre otros. Hoy el alcance de las normas en materia de vivienda queda reducido al ejercicio de facultades federales. A pesar de que se trata de una materia donde coinciden regulaciones de los tres niveles de gobierno y municipales, existe la necesidad de darle al Congreso federal la facultad establecer responsabilidades para cada ámbito de gobierno de acuerdo con sus atribuciones, de manera que se generen mecanismos de coordinación entre gobiernos para construir una verdadera política de Estado en materia de vivienda.

La propuesta se inscribe en la existencia constitucional de las facultades coincidentes, también conocidas como concurrentes, entre ámbitos de gobierno, ya que nuestra Constitución puede otorgar competencia sobre una materia a dos o más órdenes de gobierno –federación, entidad federativa o municipio– sin prever por sí misma y directamente sobre qué parte competencial corresponde a cada uno, pues ello correspondería a la legislación secundaria.

La Constitución confiere la facultad de fijar las bases para la distribución competencial, tanto en el artículo 73 como en el 124.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, también lo es que determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa, la de salubridad, la de asentamientos humanos, la de seguridad pública, la de protección civil y la deportiva. En el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que los ámbitos de gobierno, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Para el caso que nos ocupa, proponemos que la Constitución establezca que sea la federación –a través del Congreso de la Unión– la que legisle en materia de vivienda y que las entidades federativas, y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal, sin perjuicio de que los congresos estatales puedan legislar en la materia.

Es un hecho que la Ley de Vivienda vigente expresa los alcances potenciales y también los límites reales de la intervención de los poderes federales en la materia. La pluralidad de objetos y lo diverso de sus enfoques económico, social y jurídico, su carácter “multisectorial” en lo administrativo y concurrente en lo jurídico, implican de hecho, severas limitaciones para articular una política nacional de vivienda unitaria y coherente.

Por las limitaciones del marco legal en materia de vivienda, que dan una amplia libertad a los gobiernos locales, es que el papel y respuestas de los gobiernos estatales y municipales ha sido tan heterogénea, Hoy día existen algunos cuantos gobiernos estatales y municipales conscientes y preocupados por resolver los problemas habitacionales de sus gobernados, pero también hay otros donde el desinterés o la incapacidad para desarrollar acciones en la materia es la constante.<sup>2</sup>

Para armonizar la intervención del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, es necesario revisar el papel y responsabilidades que deben jugar cada ámbito de gobierno en la formulación y ejecución de las políticas y programas habitacionales.

En la actualidad, los congresos estatales generan su propia legislación en materia de vivienda, ya sea que elaboren leyes estatales de vivienda o que incluyan dicha materia en una ley más general como la de desarrollo urbano. Sin embargo, estas legislaciones no necesariamente siguen lo establecido en la Ley de Vivienda, por lo que el gobierno federal promueve la firma de convenios de colaboración con las entidades federativas, para que al elaborarse las leyes estatales de vivienda se retomen los criterios establecidos en la ley federal de la materia, aunque adaptándolos a las necesidades del ámbito local.

A pesar de que en el artículo 17 de la Ley de Vivienda, la Comisión Nacional de Vivienda debe de promover que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes de vivienda, en donde se establezcan la responsabilidad y compromiso de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales, a la fecha se ha detectado que no todas las Entidades Federativas cuentan con una Ley Estatal de Vivienda.

En este contexto, a partir de 2007 la Conavi se dio a la tarea de promover la elaboración y actualización de leyes estatales de vivienda, donde diversos estados elaboraron sus proyectos de Ley de Vivienda con base en los lineamientos de la Ley de Vivienda, adicionalmente se elaboraron 22 programas estatales de vivienda, en sujeción a una guía metodológica elaborada por Conavi, que

integra las variables básicas que deben contener estos instrumentos normativos en congruencia con la política nacional de vivienda, como resultado de estos trabajos, durante 2008, fue promulgada la Ley de Vivienda del estado de Guanajuato con su respectivo Reglamento y fueron publicados los Programas Estatales de Vivienda de Nayarit, Jalisco y Nuevo León.

En una investigación reciente los datos nos arrojan que a la fecha existen 19 leyes específicas de vivienda en los estados y del Distrito Federal, y en los demás estados el tema se encuentra regulado en otros ordenamientos.

El antecedente de la formulación de la Ley de Vivienda fue la reforma al artículo 4o. de la Constitución mexicana, en el que se especifica que todos los mexicanos tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, con esta acción el derecho a la vivienda quedó elevado a rango constitucional en nuestro país. La Ley de Vivienda constituyó el primer instrumento jurídico referido exclusivamente al sector de la vivienda y su objetivo ha sido establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Pese a que de manera explícita la Ley de Vivienda no incluye el calificativo de ley federal, opera como tal. Sin embargo, la omisión del carácter de dicha norma resta claridad a ésta e implica una indefinición del ámbito al que pertenece dicha materia, si al federal o al local. Aun cuando la Ley de Vivienda especificara su carácter federal, lo más adecuado para dotar al marco legal en la materia de efectividad y operatividad entre los tres niveles de gobierno, sería el contar con una “ley general”.

La justificación a la propuesta de sustituir el carácter de ley de “federal” a “general” descansa en que, siendo “federal”, su aplicación se concentra en el Poder Ejecutivo y presenta lagunas jurídicas al no establecer la responsabilidad de los órdenes gubernamentales; mientras que, al hacerse general se daría una definición clara de las autoridades que deben intervenir, así como las de todos los participantes en la materia, y sus responsabilidades específicas. Sin embargo, no se puede establecer el carácter general si el Congreso no tiene la facultad de expedir leyes que determinen la concurrencia en dicha materia.

La propuesta de dotar al Congreso General de la facultad de expedir leyes que determinen la concurrencia, en todo lo concerniente a materia de vivienda, posibilitaría la efectividad de lo previsto por el párrafo octavo del artículo 4o. constitucional. A su vez, una disposición de tal naturaleza tendría como resultado la expedición de una ley que establezca el marco general en materia de vivienda, las consecuentes leyes locales de la materia, así como los reglamentos que se elaboren en las diversas dependencias y entidades de la administración pública que realizan acciones en materia habitacional, todo esto para coadyuvar a una mayor coherencia y unidad en la legislación sobre vivienda.

Así, con la presente iniciativa se pretende establecer de manera expresa en el texto constitucional, la concurrencia de los órdenes de gobierno en materia de vivienda.

Lo anterior, con la finalidad de evitar la indefinición relativa al ámbito al que pertenece la materia, y mejorar la efectividad y operatividad de las acciones públicas dirigidas a velar por que todo mexicano habite en una vivienda digna y decorosa.

Por lo expuesto, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

**XXIX-R. Para expedir leyes en materia de vivienda, estableciendo las bases de concurrencia entre el gobierno federal, los estados y los municipios, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo octavo del artículo 4o. de esta Constitución; y,**

**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 5 de marzo de 2013.

Diputado Víctor Fuentes Solís (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CAROL ANTONIO ALTAMIRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El diputado Carol Antonio Altamirano, a nombre propio y de los suscritos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades señaladas en los artículos 71, fracción II, 72 inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el siguiente

**Planteamiento del problema**

La deuda pública es un instrumento financiero útil para cubrir las necesidades de inversión gubernamental y un elemento que puede impulsar el desarrollo económico y social.

La deuda, bien utilizada, es decir, con destinos claros y económicamente viables, con una aprobación transparente y de amplio consenso, con un registro del total de los compromisos, con una proporción razonable respecto de los ingresos y finalmente bien reportada y eficazmente supervisada, es un instrumento de desarrollo tanto a nivel nacional como estatal.

Actualmente, las autoridades financieras federales y la opinión pública han puesto atención al tema de la deuda de las entidades y municipios.

Es una realidad que, aun cuando la dimensión de las deudas de las entidades y municipios no implican un riesgo inmediato para las finanzas públicas nacionales, debido a que no alcanzan el 3 por ciento del producto interno bruto (PIB) nacional, las condiciones en que se maneja el endeudamiento local es preocupante en algunas entidades federativas.

En estas circunstancias, resulta necesario mejorar el diseño y el funcionamiento del proceso vinculado a la deuda pública de las entidades y municipios.

Ante este problema se han presentado iniciativas que, desafortunadamente, se han pronunciado por la invasión de la autonomía estatal, en el sentido de proponer la intervención del Ejecutivo federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el manejo interno de las finanzas públicas estatales o bien por centralizar en las leyes federales el manejo de las deudas locales.

Es inaceptable que el conjunto de órganos y poderes que están facultados para reformar la Carta Magna, atenten en contra de la forma de estado federal para resolver problemas de endeudamiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia de dos órdenes jurídicos que son co extensos: uno, el central o federal, y otro, el local, relacionado con la organización de las entidades que son partes de la Unión. De conformidad con el artículo 40 de nuestra Carta Magna es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esa ley fundamental.

No debe aprobarse una reforma constitucional que atente contra la autonomía estatal, ni que someta los controles económicos y políticos de las entidades a la decisión de los funcionarios federales, porque se rompería el Pacto Federal contenido en la misma Constitución Política, violentando incluso la soberanía nacional representada por los poderes locales.

Esa visión es totalmente inaceptable. No se puede afrontar problemas de adeudamiento afectando nuestra forma de estado, regresando a un modelo obsoleto de centralización agotado en 1847.

Se requiere de una iniciativa federalista como alternativa a las voces que proponen un acuerdo para centralizar todo el conjunto de la deuda y, prácticamente, desaparecer las potestades de las entidades y de los municipios, incluso la de aquellos que han tenido un manejo responsable de ese instrumento financiero.

Como legisladores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) reconocemos que en efecto existen importantes problemas, e incluso algunos casos extremadamente graves, pero eso no implica que se deba violentar el carácter federado del Estado mexicano para solucionarlos. En respeto al Pacto Federal se deben establecer disposiciones constitucionales y legales que transparenten el destino del endeudamiento; que vinculen la dimensión del endeudamiento a la disponibilidad de recursos; y, de manera primordial, obliguen al registro público e íntegro de los compromisos de pago.

En términos económicos, desde una perspectiva más amplia, debe tenerse presente que en la medida que se acoten la deuda y las obligaciones de pago, se hará evidente en todos los niveles de gobierno la necesidad de avanzar en una revisión de los ingresos tributarios como fuente primordial de los ingresos y mecanismo de financiamiento al desarrollo.

Los principios que alientan la presente iniciativa son el federalismo, la transparencia, la sustentabilidad financiera y la rendición de cuentas.

### **Descripción estadística del problema**

Al analizarse los datos difundidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y otros igualmente relevantes, se encuentra que el manejo de la deuda subnacional tiene elementos preocupantes y sobre todo que algunas entidades del país y algunos municipios concentran la mayor parte del problema.

De acuerdo con la auditoría especial 10-0-06100-060989, realizada por la Auditoría Superior de la Federación, las obligaciones registradas de las entidades y municipios en el periodo 2005-2010 tuvieron un crecimiento anual promedio de 16.4 por ciento.

Los casos que en la estadística oficial son más llamativos son, estrictamente en orden por su monto, los siguientes.

En primer lugar Coahuila con un crecimiento de 91.2 por ciento (administración de Humberto Moreira Valdés); segundo lugar, Tamaulipas con 58.4 por ciento; (Eugenio Javier Hernández Flores); tercer lugar Oaxaca con 56.5 por ciento (administración de Ulises Ruiz Ortiz); cuarto lugar Nayarit con 54 por ciento (administración de Ney González Sánchez) y en quinto lugar, Veracruz con 44 por ciento (administración de Fidel Herrera Beltrán). Lo anterior se puede comprobar en el cuadro estadístico correspondiente.



Fuente: SHCP, Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, y Cálculos de la ASF. TMCA.- Tasa Media de Crecimiento Anual.

En complemento, al analizar específicamente el periodo 2009 – 2010 los casos más relevantes fueron Coahuila con un crecimiento anual de 429.4 por ciento, Morelos con 266 por ciento, Quintana Roo con 168 por ciento, y Veracruz con 130.4 por ciento.

Por otra parte, al establecer una relación entre las obligaciones financieras y los recursos que reciben las entidades por medio de las participaciones, la Auditoría Superior de la Federación generó el siguiente cuadro.



Así, puede verse que las obligaciones financieras de las entidades y municipios respecto de los ingresos federales, pasaron de 52.9 por ciento en 2005, a 72.0 por ciento en 2010. Los tres casos con crecimientos más llamativos en el periodo fueron los estados de Quintana Roo, Nuevo León y Coahuila.

En la misma auditoría se analizaron las calificaciones otorgadas por Fitch SA de CV a 28 de las 32 entidades, destacando la perspectiva crediticia estable para 16 entidades, la perspectiva crediticia positiva para dos entidades, la perspectiva crediticia negativa para 9 casos, y la observación negativa para una.

Es decir que, tanto con los datos de las empresas calificadoras, como los que describen el crecimiento de la deuda pública registrada y en la proporción del compromiso sobre las participaciones federales, la realidad es que existen signos alarmantes, pero que en el periodo 2005-2010, ellos se concentraron únicamente en algunas entidades.

### **Debilidades del proceso actual**

En términos generales se ha apuntado que algunas entidades federativas no han manejado de forma adecuada la contratación de deuda y las obligaciones de pago en cuanto a las tareas de autorización, control, registro y fiscalización, debido a que existe debilidad normativa que ha permitido casos graves como los ya señalados anteriormente.

Durante los últimos años y en especial a partir de 2008, algunas entidades y municipios han contratado deuda e incluso contraído obligaciones bursátiles, comprometiendo como garantía las participaciones federales de manera que los bancos cobran lo convenido directamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

No se debe dejar de señalar que, de acuerdo a cálculos del sector privado, la banca comercial es la principal fuente de financiamiento local, pues 58 por ciento de los recursos en el nivel estatal y 49 por ciento en el nivel municipal provienen del sector privado; mientras que la banca de desarrollo contribuye con 22 por ciento y 42 por ciento respectivamente, mientras que los esquemas de financiamiento bursátil son aun menores.

Los bancos y los gobiernos locales que han sobrepasado los límites racionales del endeudamiento tienen un incentivo que pervierte las finanzas públicas. Al no existir un límite al endeudamiento se ha llegado a casos en los que las participaciones señaladas como garantía rebasan el 100 por ciento y en el fondo, se espera que la federación asuma, sin ningún ajuste a las finanzas locales, un rescate en el que haga suyos los compromisos de pago.

Los aspectos particulares del problema son:

- Las disposiciones locales permiten que no todos los compromisos de pago sean autorizados, registrados ni transparentados adecuadamente, de manera que las deudas no son calificadas de manera íntegra, los riesgos se incrementan y se debilitan las tareas de fiscalización realizadas por las entidades.
- La redacción del concepto de inversión público productiva de nuestra Carta Magna aún permite que cada entidad federativa realice una interpretación en el ámbito local, conforme a lo que dispongan las leyes estatales; de manera que actualmente existen definiciones heterogéneas y laxas con las que se da entrada a gastos que no corresponden a un uso racional del endeudamiento público.
- En términos financieros, no existe un límite claro que establezca la capacidad de pago de los municipios o de las entidades, de manera que el endeudamiento puede crecer sin freno, ni considerar la sustentabilidad de los compromisos respecto de los ingresos de gestión y las participaciones federales.
- En términos políticos, no se ha establecido un procedimiento y forma de votación que impida aprobaciones precipitadas, en las que pueden darse casos de mayorías incondicionales y autorizaciones sin el tiempo suficiente para realizar un análisis suficiente y equilibrado del monto solicitado.
- Se argumenta el secreto bancario, fiduciario y fiscal, lo que impide el conocimiento general de actos relativos a los compromisos de pago del sector público, que sin duda deben ser transparentados por su impacto en los intereses de los ciudadanos.

No pasa desapercibido que en enero del presente año, entraron en vigor importantes disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de manera que las finanzas de las entidades ya tendrán por esa vía una mejoría en su nivel de transparencia al mejorarse los registros contables. No obstante lo anterior, se considera necesario que a nivel constitucional se establezca el fundamento para regular la autorización al endeudamiento local, para que conforme a esa definición se ejerza la autonomía estatal.

De esta manera, se propone reformar nuestra Carta Magna en materia de endeudamiento público estatal y municipal, respetando el Pacto Federal contenido en ella, mediante la eliminación de los elementos de discrecionalidad, falta de transparencia y proporcionalidad que pudieran alentar el uso inadecuado de la deuda pública.

#### **Argumentos que sustentan la iniciativa**

Para superar la circunstancia actual, en un marco de respeto al federalismo, se proponen los siguientes cambios.

- Establecer la obligación para que las legislaturas aprueben todos los compromisos de pago de entidades conforme a la constitución, la Ley General de Contabilidad y las leyes de cada entidad.

Respecto del registro del endeudamiento subnacional, se ha señalado la deficiencia de los registros de la autoridad hacendaria federal, que sólo incluyen los compromisos de pago que afecten las participaciones que corresponden a cada entidad.

No obstante, lo que se requiere no es ampliar el registro federal y, a partir de ello, dar atribuciones a la federación en materia de deuda local.

Es necesario fortalecer el registro y actualización del conjunto de obligaciones de pago de entidades y municipios, en la Cuenta Pública correspondiente y mediante informes trimestrales; lo cual será más eficiente previendo lo correspondiente desde el momento de la aprobación por parte de las legislaturas locales.

Aun cuando se espera una mejoría de los sistemas contables locales al entrar en vigor este año diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ello versa fundamentalmente sobre la generación de información y su transparencia.

Sin demérito de esas disposiciones, aún resta precisar que las legislaturas de los estados, desde el momento de la aprobación de los compromisos de pago conjuntamente con los ingresos, deberán ajustarse a los criterios constitucionales, los requerimientos de información y registro que prevé la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las leyes de las entidades.

De esta manera se dará sustento constitucional para acotar la autorización de los recursos locales vinculados al endeudamiento, que en su momento aprueben las legislaturas de las entidades, y así será su responsabilidad aprobar el endeudamiento de manera congruente al registro íntegro, público y actualizado de todas las obligaciones de pago en las correspondientes cuentas públicas.

Por otra parte, es importante señalar que para el adecuado registro del endeudamiento público subnacional no habrá limitación derivada de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. El destino de los recursos públicos debe ser de conocimiento general y oportuno.

- Precisar el concepto de inversión público productiva

La norma está en el precepto de prohibiciones absolutas de los estados, que establece la imposibilidad de que estos y los municipios contraten directa o indirectamente empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

La excepción se establece en el párrafo segundo, que se adicionó con la reforma constitucional publicada el 21 de abril de 1981, de forma que la deuda se condicionó a que se destine a inversión pública productiva.

En materia de endeudamiento, la autorización conferida a los estados y municipios tiene como sentido negativo la imposibilidad de utilizar los recursos para gastos corrientes, como son sueldos de funcionarios locales, adquisiciones muebles, entre otros. Para evitar que con recursos de deuda o compromisos de pago se financie el gasto corriente, es indispensable precisar a qué se refiere el concepto actual de inversión pública productiva, sin permitir que la definición sea interpretada en las leyes locales. Se propone como definición de dicho concepto toda aquella inversión destinada a la

ejecución de obras, adquisición de bienes, arrendamiento y contratación de servicios, siempre que con la operación de dichos activos se cumplan una de dos condiciones o ambas: que se generen directa o indirectamente recursos suficientes para cubrir los financiamientos correspondientes, o bien, que se genere un beneficio directo en el desarrollo económico de la entidad o el municipio.

El objetivo es establecer un parámetro preciso para determinar las obligaciones que integran las deudas públicas locales, lo que permitirá que dicho concepto se homologue en las legislaciones estatales.

- Establecer un límite, actualizable anualmente, de los compromisos de pago de las entidades y municipios en proporción a los ingresos disponibles.

Los recursos que obtienen las entidades y municipios a través de empréstitos y otros instrumentos son excepcionales, constituyen ingresos adicionales a su capacidad recaudatoria y es un pasivo que, mal utilizado, puede poner en riesgo las finanzas locales.

Al mismo tiempo, debe decirse que la sustentabilidad no debe asumirse como una simple extensión del déficit cero. La práctica ha demostrado que si establece una prohibición absoluta y dogmática del desequilibrio fiscal, en realidad se actúa de manera procíclica.

Hoy en día se requiere encarar los efectos de la crisis y se necesita que el sector público aliente la recuperación económica, sin descuidar la austeridad en el gasto corriente.

Así debe establecerse una visión equilibrada, en la que no se aliente el uso desproporcionado del endeudamiento, ni deje de utilizarse el financiamiento cuando sea necesario para alentar el desarrollo económico de la sociedad.

Por lo anterior se propone que la adquisición de compromisos de pago tenga una racionalidad financiera, para lo cual debe estimarse su relación con los ingresos no comprometidos, de manera que la relación debe estimarse sobre los ingresos de gestión de cada entidad o municipio, así como las participaciones federales.

Dicha potestad no puede ser más que de las legislaturas locales, o en su caso, de los ayuntamientos.

Se propone una modificación para establecer que serán los funcionarios fiscales de las entidades, en acuerdo con el ejecutivo federal, quienes le propondrán anualmente a las legislaturas locales una actualización del límite del endeudamiento, dejando intacta la potestad de resolver lo conducente al legislativo al momento de autorizar las leyes de ingresos y los egresos.

Lo anterior tiene la finalidad de no establecer un criterio rígido, sino abrir la perspectiva de una disminución paulatina del límite de sustentabilidad.

Así, el esquema propuesto tiene la característica de que el endeudamiento, cuantificado en proporción a los ingresos de gestión más las participaciones federales, se someterá a un régimen de disminución gradual conforme a las disposiciones transitorias y en pleno respeto al ejercicio de los controles económicos por parte de las entidades.

- Establecer un procedimiento y plazo adecuado para la autorización del endeudamiento público.

Aunado al punto anterior, de naturaleza económica, es necesario mejorar el desarrollo de las decisiones políticas para garantizar un plazo mínimo de razonamiento y, en casos de amplias dimensiones, una votación calificada en las legislaturas y los ayuntamientos.

Se propone establecer que cuando las obligaciones y empréstitos de una entidad o municipio tengan una evolución tal en la que su monto acumulado alcance o supere la mitad de los ingresos no comprometidos, es decir el 50 por ciento de la suma de los ingresos de gestión y participaciones federales, el proyecto presentado por el gobernador a la legislatura estatal y por el presidente municipal al ayuntamiento requiera una aprobación por mayoría calificada.

En el caso de las leyes de ingresos de los municipios, éstas deberán aprobarse por la mayoría calificada, tanto en el momento que el presidente municipal lo someta a la autorización del ayuntamiento, como en el momento que el acuerdo municipal sea aprobado por la legislatura estatal.

Como ya se señaló, los proyectos estatales también se deberán aprobar por mayoría calificada.

Adicionalmente y para garantizar un proceso de análisis y valoración sin precipitaciones, se propone que todos los proyectos de endeudamiento deban presentarse con al menos 60 días naturales de anticipación a los integrantes de las legislaturas o de los ayuntamientos.

Lo correspondiente al informe en las cuentas públicas se mantiene como obligación de los ejecutivos, añadiendo informes trimestrales de todas las obligaciones que afecten las finanzas públicas.

- Exceptuar al endeudamiento público de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Es necesario garantizar un flujo de información de las actividades que en materia de deuda y compromisos de pago establezca el sector público con el sector privado.

Actualmente es común que se invoque la existencia del secreto bancario, fiduciario y fiscal, aun cuando los términos en que se manejan y comprometen los recursos públicos deben ser del conocimiento general.

### **Disposiciones complementarias y transitorias**

Para atender las exigencias más urgentes en cuanto a transparentar y auditar el endeudamiento de las entidades federativas y municipios; y poner en marcha las reformas constitucionales propuestas, se plantean un conjunto de artículos transitorios con las siguientes finalidades:

- Para dar transparencia a todas las obligaciones de pago, se propone que en un plazo de 60 días naturales, las entidades y municipios publiquen un informe en el que se especifiquen las obligaciones directas y contingentes, de corto, mediano y largo plazo.
- Para verificar el cumplimiento de la normatividad, la Auditoría Superior de la Federación realizará una auditoría especial al debido registro, destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal.
- De igual modo, las legislaturas de las entidades federativas realizarán y publicarán una auditoría al conjunto de las obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía.

- Para complementar el adecuado registro del endeudamiento público subnacional, se reconoce que en la actualidad, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no puede emitir lineamientos para que las instituciones financieras que otorguen cualquier tipo de financiamiento a las entidades y municipios, los reporten o publiquen, pues ello entraría en conflicto con la existencia del secreto bancario y fiduciario.

Por lo tanto, se propone establecer una excepción a ese criterio en beneficio del interés colectivo, estableciendo un plazo de 90 días para que se realice la reforma secundaria correspondiente. El destino de los recursos públicos debe ser de conocimiento general.

- Para homologar lo relativo a la definición de inversión productiva, cuenta pública, informes y demás disposiciones del presente decreto, se propone establecer que en un plazo no mayor a 150 días naturales en el que las entidades actualizarán el marco normativo en materia de deuda pública y fiscalización.
- Respecto del límite de sustentabilidad del endeudamiento se establece que para el ejercicio fiscal 2013, este se fijará en 70 por ciento de la suma de los ingresos de gestión y las participaciones que correspondan a las entidades federativas.
- Se establece la obligación para los gobiernos de las entidades federativas que rebasen el límite de 70 por ciento de sus obligaciones de pago respecto de la suma de sus ingresos de gestión y las participaciones federales correspondientes, para que presenten ante sus legislaturas planes de disciplina y reducción del gasto corriente, fortalecimiento de sus ingresos y de reestructuración de sus pasivos.

### **Fundamento**

Artículos 71, fracción II y 72 inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **Denominación del proyecto**

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Ordenamientos a modificar**

Reforma a la fracción IV del artículo 115, y reformas y adiciones a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Texto normativo propuesto**

#### **Artículo 115.**

...

I. a III. ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) a c) ...

...

...

**Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y sus compromisos de pago, ajustándose a lo establecido en esta Constitución, los requerimientos de información y registro que prevén la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las leyes de las entidades; y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.**

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. a X. ...

**Artículo 117.** Los estados no pueden, en ningún caso:

I. a VII. ...

VIII. ...-

**Los estados y los municipios, incluidos sus organismos descentralizados y empresas públicas, sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas. Éstas son las destinadas a la ejecución de obras, adquisición de bienes, arrendamiento y contratación de servicios, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente, recursos suficientes para cubrir los financiamientos correspondientes, o se logre un beneficio directo en el desarrollo económico de los estados o municipios.**

**Dicha facultad se ejercerá conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley, que normará los empréstitos y obligaciones, así como su registro, y limitará los compromisos de pago de las entidades y municipios en proporción a la suma de sus ingresos de gestión más las participaciones federales.**

**Anualmente, los funcionarios fiscales de las entidades, en acuerdo con el Ejecutivo federal, propondrán a las legislaturas la actualización de dicho límite.**

**Cuando las obligaciones y empréstitos que se pretendan aprobar, sean iguales o superen el cincuenta por ciento de la suma de los ingresos de gestión y las participaciones federales del**

**municipio, el proyecto presentado al ayuntamiento requerirá una votación calificada de las dos terceras partes de sus integrantes y de igual manera cuando la ley de ingresos correspondiente sea presentada a la legislatura estatal.**

**En caso que las obligaciones y empréstitos que se pretendan aprobar en el ámbito estatal sean iguales o superen el cincuenta por ciento de la suma de los ingresos de gestión y las participaciones federales de la entidad, el proyecto presentado a la legislatura local requerirá una votación calificada de las dos terceras partes de sus integrantes.**

**En todo caso, los requerimientos que impliquen compromisos de pago deben presentarse con al menos 60 días naturales de anticipación.**

**Los ejecutivos de cada entidad informarán el ejercicio en materia de deuda y obligaciones de pago al rendir la Cuenta Pública y mediante informes públicos trimestrales de todas las obligaciones que afecten las finanzas públicas.**

**En el registro y actualización del endeudamiento no habrá limitación derivada de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.**

IX. ...

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y toda disposición contraria a lo dispuesto en él queda sin efectos.

**Segundo.** Las entidades federativas y los municipios publicarán un informe en el que se especifiquen las obligaciones directas y contingentes, de corto, mediano y largo plazo, del conjunto de sus obligaciones de pago, en un plazo de 60 días naturales a partir de la publicación del presente decreto.

**Tercero.** La Auditoría Superior de la Federación realizará una auditoría especial en la que verificará el debido registro, destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal.

**Cuarto.** Las legislaturas de las entidades federativas realizarán y publicarán, mediante los correspondientes entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de las obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía.

**Quinto.** En un plazo de 90 días naturales a partir de la publicación del presente decreto, se realizarán las modificaciones legales necesarias para permitir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitir lineamientos para que las instituciones financieras que otorguen cualquier tipo de financiamiento a los gobiernos de las entidades y municipios, los reporten y publiquen, como una excepción del secreto bancario y fiduciario.

**Sexto.** Las entidades federativas actualizarán en el marco normativo correspondiente a deuda pública y fiscalización de recursos públicos, la definición de inversión productiva, así como lo relativo a cuenta pública, informes y demás disposiciones del presente decreto, en un plazo no mayor a 150 días naturales a partir de su publicación.

**Séptimo.** Respecto del límite que anualmente los funcionarios fiscales de las entidades, en acuerdo con el Ejecutivo federal propondrán a las legislaturas, para el Ejercicio Fiscal de 2013 éste se fija en setenta por ciento de la suma de los ingresos de gestión y las participaciones que correspondan a las entidades federativas.

**Octavo.** Se establece la obligación para los gobiernos de las entidades federativas que en cualquier momento rebasen el límite de setenta por ciento de sus obligaciones de pago respecto de la suma de sus ingresos de gestión y las participaciones federales correspondientes, para que en un plazo no mayor a 60 días naturales a partir de que superen dicho límite, presenten ante sus legislaturas las iniciativas de modificación a sus leyes de ingresos y decreto de egresos con las que se establecerán medidas de disciplina y reducción del gasto corriente, fortalecimiento de sus ingresos y de reestructuración de sus pasivos con la finalidad de ajustarse al límite señalado.

**Noveno.** La conferencia de funcionarios fiscales, en un plazo no mayor a los 120 días naturales a partir de la publicación del presente decreto y en acuerdo con el Ejecutivo federal, propondrá a la Cámara de Diputados iniciativa de actualización a la Ley de Coordinación Fiscal en materia de deuda y obligaciones de pago de entidades y municipios, así como las correspondientes disposiciones reglamentarias que el Ejecutivo federal incorporará a la regulación del mercado de crédito dirigido al ámbito estatal y municipal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de marzo de 2013.

Diputado Carol Antonio Altamirano (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30. DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALBERTO BENAVIDES CASTAÑEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, José Alberto Benavides Castañeda, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno, la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto que modifica el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un párrafo al artículo 3o. de la Ley del Banco de México al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En los últimos veinte años, se han presentado cambios globales tanto en la práctica como en la teoría de la gestión de los bancos centrales. Las ideas dominantes respecto a las características que debe de tener un banco central son principalmente que este debe de tener independencia, que se enfoque en el control de la inflación y que utilice de manera indirecta de métodos de control de política monetaria.

En primer lugar la Independencia del banco central implica que este no debe estar sujeto a la presión del gobierno para llevar a cabo sus actividades. Por otro lado el enfoque de control de la inflación implica que el banco central no debería ocuparse de otros objetivos como lo son la promoción del pleno el empleo, la política de apoyo industrial o la asignación de créditos a los sectores especiales que la sociedad necesita, como la vivienda y la salud entre otros.

En los primeros años de los bancos centrales tanto de los Estados Unidos, Europa y en la mayoría de las regiones con un cierto grado de desarrollo, el financiamiento a los gobiernos, el manejo del tipo de cambio así como el apoyo a sectores claves de la economía a través de métodos directos de intervención han formado parte de las tereas principales del banco central e incluso en algunos casos, estas fueron las razones principales para su creación, contrario a lo que proponen las ideas neoliberales, las cuales se oponen a que los bancos centrales tengan un papel más participativo en lo que se refiere a desarrollo y crecimiento económico.

En la historia económica del mundo, han existido bancos centrales orientados a funciones macroeconómicas, como lo fue en su momento el Banco Central de Inglaterra e incluso la Reserva Federal de los Estados Unidos, quienes han usado herramientas directas de política económica para fomentar el desarrollo e incluso para promover equidad en los ingresos. Por otro lado han existido casos como el de los bancos centrales que han realizado funciones de distribuidores de créditos como lo fue el Banco Central de Francia y el Banco Central de Japón quienes han apoyado políticas de desarrollo industrial.

En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Esta institución que menciona el artículo 28 es el Banco de México, que comenzó funciones el 1 de septiembre de 1925, aunque fue hasta la reforma que entró en vigor en abril de 1994, la que lo dotó de autonomía.

El Banco de México nace a la necesidad de propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario, reactivar el crédito en el país y reconciliar a la población con el uso del papel moneda. Por todo ello, además de los atributos propios de un banco de emisión, al Banco de México se le otorgaron a su vez facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento.

Durante sus primeros seis años de vida, el Banco intentó promover el renacimiento del crédito en el país. Sin embargo, las dificultades que enfrentó para consolidarse como banco central fueron considerables.<sup>1</sup>

Desde que al Banco de México se le otorgó su autonomía hemos sido testigos de la lucha que este ha establecido contra la inflación, argumentando que en una economía con niveles elevados en el incremento de los precios y en donde la dinámica alcista se encuentra muy arraigada, la estabilización resulta una tarea difícil y prolongada. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo, un Banco Central se independiza del gobierno para asegurar la credibilidad del compromiso de dicha institución monetaria para centrarse en alcanzar la meta de inflación. Reconocemos que en los años recientes los niveles de inflación han sido relativamente estables de acuerdo a las cifras del mismo Banco de México, sin embargo no es posible concebir un éxito de gestión financiera o monetaria en medio de tantos problemas económicos y sociales. Porque si bien podemos decir que en México se ha presentado estabilidad en variables como la inflación, tasa de interés y tipo de cambio, esto no se ha reflejado en un beneficio para la mayoría de los mexicanos lo que debería de ser la principal meta de los gobernantes y dirigentes de instituciones públicas y no solo objetivos de inflación. Los precios estables deben de ser un resultado derivado de mercados sólidos y competitivos.

Lo que vemos hoy en día es una política monetaria cuyo fin exclusivo es el de salvaguardar los intereses del capital financiero lo que implica no tener una política a favor del crecimiento económico, ni en favor de frenar el proceso de privatización y extranjerización de la economía.

Las autoridades monetarias en nuestro país manejan la política de restricción monetaria y la tasa de interés para disminuir la inversión y las presiones inflacionarias, así como sobre el tipo de cambio y sobre la oferta monetaria.

Durante muchos años se ha evitado el libre comportamiento del tipo de cambio y con ello manipulado su naturaleza volátil con la intención de no afectar el valor del capital financiero y con ello propiciar acciones especulativas que desajusten el funcionamiento del sector financiero y de la economía obstaculizando la operatividad a favor de los sectores productivos.

La oferta monetaria es resultado del proceso productivo<sup>2</sup>. A ello se debe el predominio de la política monetaria restrictiva, de la mano con la política de disciplina fiscal, para frenar el dinamismo económico y de esa manera evitar presiones inflacionarias, así como sobre la oferta monetaria y el tipo de cambio.

Actualmente, se sacrifica el financiamiento al sector industrial a cambio de medidas dirigidas a controlar la inflación. Ello se da tanto por la menor demanda y los menores márgenes de ganancia que configura la competencia desleal frente a importaciones, como por la restricción crediticia de que es sujeto dicho sector por parte de la banca.

La desaceleración de la disponibilidad crediticia, contribuye a frenar la dinámica del sector productivo y la demanda de dinero que éste ejerce, y a mantener restringida el crecimiento de la demanda y de la inflación y por lo tanto, de la oferta monetaria. De tal forma, la desaceleración de la actividad

productiva nacional, está en relación directa con la caída de la disponibilidad crediticia hacia tal sector.<sup>3</sup>

Las autoridades monetarias en los años recientes han tenido como único fin el control de la inflación, lo que ha empeorado la situación económica, provocando un aumento del costo de los pocos créditos que han sido otorgados, lo que lo que lleva a un endeudamiento mayor de los sectores productivos teniendo estos que transferir mayores recursos a sus acreedores disminuyendo el consumo y la inversión, teniendo como resultado una disminución en la demanda agregada y con ello la economía mexicana.

Al aumentar los costos de financiamiento de las empresas, la producción nacional es menos competitiva frente a las importaciones, con ello las empresas sacrifican margen de ganancia llevándolas al límite de sus posibilidades financieras y llegando muchas de ellas a un cierre eventual.

Por lo que podemos decir que el orgullo vanagloriado de estabilidad no es más que baja inflación a costa de sacrificar los sectores productivos, y con ello el bajo crecimiento.

Actualmente, todos somos testigos de una economía en retroceso que afecta directamente en los bolsillos de los ciudadanos; desempleo creciente, con el cual millones de connacionales se encuentran desocupados; y un evidente entorno de inseguridad, que ha provocado el deterioro económico y social de ciudades y comunidades en prácticamente todo el país.

La falacia de la estabilidad económica es parte del ropaje con el que se pretende encubrir la decadencia del sistema económico implementado en México desde finales de los ochentas. Actualmente tenemos una inflación que se presume estable, pero sin crecimiento en el salario; un tipo de cambio sin devaluaciones para facilitar la adquisición de productos del exterior a costa de no consumir lo que producen nuestros trabajadores dentro de nuestro país, obligando al cierre de empresas y con ello la pérdida de empleos; altas reservas pero que solo sirven para ser parte de la especulación financiera que es lo que ha provocado las crisis alrededor del mundo.

Dada la situación actual, no se puede culpar a la crisis mundial como única causa de la crisis nacional, hacerlo sería irresponsable y manipulador.

El resultado de las políticas económicas implementadas en nuestro país se puede resumir en una decepción, pues han contribuido al deterioro de la calidad vida de los mexicanos. El aumento desmedido en los precios de los productos básicos no han hecho más que hundir a más familias mexicanas en el abismo de la pobreza y la carencia de beneficios, Hasta el día de hoy no han llevado a cabo medidas para controlar los precios que más importan en una economía como la nuestra. Resulta incoherente presumir una baja inflación cuando los precios que afectan directamente a la mayoría de los mexicanos alcanzan niveles que desde hace mucho tiempo no se alcanzaban.

Por ello conviene promover el dinamismo en nuestras instituciones para que con ello contribuyan al desarrollo económico del país. Desde el Banco de México se pueden establecer políticas que generen impactos diferenciados para distintas clases y grupos en la sociedad, para trabajadores y capitalistas, deudores y acreedores, para sectores financieros e industriales. Es conveniente que el Banco de México facilite los accesos al crédito en sectores claves del país.

En una economía que pretende tener como eje del desarrollo el crecimiento, no puede tener como objetivo principal la estabilidad del tipo de cambio o los objetivos inflacionarios, ya que esto no

garantiza las condiciones productivas y financieras que necesita una economía como lo hemos podido observar en nuestro país.

De acuerdo con destacados economistas, el fin de los bancos centrales debe de ser el de financiar al gobierno al mismo tiempo que se asegura la estabilidad del sistema financiero. Proveyendo de la liquidez que satisfaga los requerimientos del sistema financiero y de esa manera incentivar el proceso productivo.

El Banco de México, debe de actuar como prestador cuando esto sea necesario con la finalidad de los créditos a los diversos sectores que promuevan la dinámica productiva y así como la operatividad del sector bancario. Es necesario un verdadero tipo de cambio flexible, que genere liquidez que lubrique a la economía y de esa manera impulsar proyectos productivos, preferentemente de carácter social y aunado a la productividad y a la competitividad reducir las presiones inflacionarias, que aseguran los pagos a los créditos concedidos por parte del sistema financiero.

Es bastante claro que los problemas más serios de la economía mexicana están relacionados a la falta de competitividad, crecimiento, de la generación de empleos bien remunerados, de fomento a la economía interna y no de la inflación ni de la estabilidad monetaria.

Conforme se vaya dando la flexibilización de los créditos a favor del crecimiento económico, y no movimientos que generen estabilidad aparente a cambio de especulación financiera, el sistema bancario en su totalidad ira reflejando confianza y con ello se accederán a créditos a favor de lo productivo sin el temor de una manipulación en el alza de los tipos de interés para controlar la inflación o el tipo de cambio.

Es necesario que se responda a los verdaderos intereses de los ciudadanos y no al capital financiero que solo ha generado crisis tras crisis alrededor del mundo, es pertinente retomar los verdaderos fundamentos que dieron inicio a la necesidad de creación de muchos bancos centrales alrededor del mundo y con ello iniciar una etapa que genere y consolide el crecimiento económico a través de acciones generadoras de inversiones intensivas en capital y con ello se generen los empleos que reclama la sociedad.

Lo que se propone en primer término en la iniciativa que sometemos al pleno es que en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se incluyan la promoción del desarrollo económico y la inversión productiva como parte de los objetivos prioritarios del Banco de México y no exclusivamente la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Es decir se amplían las funciones de nuestro banco central con la finalidad de que este implemente mecanismos que incentiven el crecimiento económico.

En el mismo tenor, proponemos la adición de un párrafo al artículo 3o. de la Ley del Banco de México, para señalar como parte de las funciones del banco la promoción del desarrollo económico y la inversión productiva, en plena correspondencia con la modificación constitucional propuesta.

Por las consideraciones expuestas proponemos el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma el sexto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Sus objetivos prioritarios serán procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como promover el desarrollo económico y la inversión productiva, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

...

**Artículo Segundo.** Se adiciona una fracción al artículo 3o. de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

Artículo 3o. El banco desempeñará las funciones siguientes:

I. a VI. ...

...

VII. Promover el desarrollo económico y la inversión productiva.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

### **Notas**

1 Fuente: Página del Banco de México <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historic a.html>

2 (Fontana, 2006).

3 *La autonomía del banco central y su inoperatividad a favor de la dinámica económica*, de Arturo Huerta.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 5 días del mes de marzo de 2013.

Diputado José Alberto Benavides Castañeda (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional, al tenor de lo siguiente

**Exposición de Motivos**

El Estado desde su formación ha tenido como una de sus principales funciones velar por el bienestar, la justicia y la seguridad de sus ciudadanos en el llamado pacto social. Para cumplir con esta misión el Estado cuenta con las llamadas fuerzas armadas y los cuerpos policíacos.

A pesar de ello, nuestro país enfrenta problemáticas profundas en materia de seguridad, las cuales, fueron potenciadas por una errónea estrategia contra el crimen, promovida por la administración pasada, pero que se ha extendido a merced del gobierno actual.

La violencia en nuestro país ha llegado a niveles alarmantes, al punto que hemos superado en este rubro a países donde hay guerras civiles. En 2009, de 144 países que conforman la lista del Índice Global de la Paz, México quedó situado en el lugar 108, en una situación de violencia más aguda que la que viven Ruanda o el Congo.<sup>1</sup>

El problema del crimen organizado es muy serio. Ha dejado según algunas fuentes, más de 100 mil muertos tan solo durante la pasada administración, y al arranque de la presente, algunos informes indican que van más de 1500 muertos.

Para venir a complicar las cosas, el grado de infiltración del crimen organizado en corporaciones policíacas es grande, lo que en su momento justificó una “limpieza” del sistema policíaco. Para ello se realizaron múltiples operativos aplicando pruebas de control de confianza, cuyos procedimientos eran de dudosa rigurosidad científica (polígrafo), e igualmente de dudoso apego a los derechos humanos.

Estudios científicos, han demostrado que el polígrafo no es una fuente fidedigna que permita saber con certeza, si aquel que se somete a su uso está diciendo una verdad o una mentira. Lo más que este aparato permite conocer, es el grado de estrés y reacción nerviosa de las personas que se someten a esta prueba.

Sin embargo, el Estado mexicano, a través de los sistemas policíacos, ha hecho uso discrecional de este aparato en los exámenes de control de confianza, mediante el cual se somete a los interrogados a presiones que, en las más de las veces, parecieran procesos de tortura psicológica, por el grado de presión que se inflige a los aspirantes.

Estamos frente a una imagen surrealista; un gobierno que ha apostado por perseguir al crimen hasta las últimas consecuencias, con la sola misión de conseguir credibilidad y legitimidad, frente a una población que ha estado sufriendo un actitud sistemática de abuso de la autoridad o del poder.

Lo anterior permite pensar que lejos de purgar a las instituciones policiales de malos elementos vinculados al crimen organizado, parece que la delincuencia organizada tiene totalmente infiltrada a la dimensión gubernamental del Estado.

Sin duda, una policía confiable debe ser pilar de la seguridad, pero no podemos suponer que prácticas, como las relacionadas con el ingreso, promoción y permanencia, dentro de las cuales se encuentran las de control de confianza, sirvan para despejar dudas respecto del perfil, la capacidad, la confiabilidad y la honorabilidad de los miembros de los cuerpos policíacos.

La confiabilidad de quienes procuran la seguridad de los mexicanos es vital, tomando en cuenta que el perfil y los conocimientos de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policiales, los hacen candidatos idóneos para ser cooptados por el crimen organizado.

Casos que corroboran lo anterior sobran; la organización criminal de “los Zetas”, es conocida por conformarse por desertores o ex militares. La operación “limpieza” del gobierno estadounidense destapó vínculos con el narco de parte de policías, militares y autoridades mexicanas de alto rango. Asimismo, en 2009, el Secretario de Seguridad Pública de Nuevo León, aseguró que el gobierno local ha perdido el control de casi la totalidad de los policías, los cuales ahora están bajo control de organizaciones delictivas, y aseveró que no es un asunto aislado de su entidad, si no que lo vive todo México.<sup>2</sup>

Casi 5 mil policías Causaron baja entre 2010 y 2013, la mayor parte de ellos fueron dados de baja por reprobado los exámenes de control de confianza; otros fueron arrestados por cometer delitos o por sus vínculos con organizaciones delictivas; otros más fueron ejecutados por estas mismas organizaciones o bien murieron en ejercicio de sus funciones; los menos renunciaron voluntariamente.<sup>3</sup>

Como en muchos programas gubernamentales que se llevan a cabo sin una adecuada investigación y preparación, el programa de depuración de los cuerpos policíacos ha traído consigo nuevas problemáticas no contempladas, y dista mucho de resolver el problema de fondo que sostiene la corrupción.

El año pasado Transparencia Internacional dio a conocer los resultados del nivel de percepción de corrupción en México y en el mundo. De 176 países nos situamos en el lugar 105 “junto con países como Argelia, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mali y Filipinas”. Por otro lado, ocho de cada diez mexicanos desconfía de los policías, en cambio 87% de los alemanes mira a su policía como una institución respetable, según Josef Isensee, profesor emérito de la Universidad de Bonn.

Lo cierto es, que las condiciones en que tienen que desarrollar su trabajo los policías mexicanos, lucen paupérrimas y denigrantes, puesto que ser policía no es nada prestigioso a los ojos de la población en general, y por otro lado, tienen múltiples problemas para preservar sus empleos (ya sea por despido o muerte principalmente), además de que en la mayoría de los casos sus ingresos simplemente son mediocres.

Para el 2010 el promedio del salario mensual de un policía mexicano era de 9250.28 pesos, que equivale a casi 544.13 €. Empero, hay lugares donde los policías ganaban apenas poco más de 3500 pesos, como en el Estado de Tamaulipas, que en relación al euro equivale a menos de 213€.

En contraste, en Alemania, por el mismo trabajo, el personal policiaco de mínimo rango promedio recibe entre 1700 € y 2000 €, es decir entre tres o cuatro veces más que un salario promedio de policía mexicano.

El bajo salario se conjuga a otro muy serio problema, la poca preparación y las bajas exigencias escolares para ingresar a la policía. En algunos cuerpos policiacos, particularmente los municipales, como el de Oaxaca, no piden nivel escolar mínimo, mientras que en Alemania, la escolaridad mínima para el ingreso a cualquier corporación policiaca es de nueve años.

No es de extrañar entonces que un gran número de policías se acerquen a las filas del crimen organizado, puesto que aunque son muchos los riesgos que pueden correr, las organizaciones criminales al menos pagan bien.<sup>4</sup>

Lo cierto es que las condiciones de trabajo de los cuerpos policiacos son en muchos sentidos muy desfavorables, ya que se desenvuelven en situaciones de alto riesgo y, sin embargo, tienen pocas garantías laborales respecto de otros sectores de trabajadores.

Esta situación laboral de los cuerpos policiacos, dista mucho de estar acorde con las condiciones de trabajo reconocidas para la clase trabajadora en el mismo Artículo 123 Constitucional, el cual dice a la letra:

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo **digno** y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

**VI.** Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

...

**B.** Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

...

**IV.** Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

**XI (IX, sic 05-12-1960).** Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal...

Por lo que ve a lo dispuesto en Convenciones internacionales sobre los derechos humanos laborales, se observa una notable diferencia entre los hechos y el papel. Derechos laborales elementales, como el derecho a huelga, seguridad en el trabajo, protección contra el despido, entre muchos otros, están vedados para quienes tienen por misión brindarnos la seguridad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, organización a la que pertenecemos) y múltiples instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, reconocen como derechos fundamentales el derecho al trabajo, la protección contra el desempleo y la protección contra el despido.<sup>5</sup>

Según la misma OIT “la crisis mundial del empleo es uno de los riesgos más grandes para la seguridad en estos tiempos” ya que “Casi la mitad de la población del mundo vive con menos de 2 dólares al día. Y en demasiados lugares el hecho de tener un trabajo no es ninguna garantía de que será posible salir de la pobreza”.<sup>6</sup>

Al parecer, los compromisos firmados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos laborales, siguen siendo objeto del soslayo y la inobservancia, aún cuando forman parte importante de la retórica oficial.

Los ingresos de los trabajadores mexicanos, sin importar el tipo de labores, debe alcanzar para que ellos y sus familias vivan dignamente. Por otro lado, los trabajos deben desenvolverse en condiciones de higiene y seguridad para quien lo lleva a cabo.

Por ello, sabiendo de antemano que las labores de seguridad conllevan un alto riesgo, se deben garantizar todos y cada uno de los derechos laborales de los miembros de los cuerpos policiacos; sus familias tienen que estar protegidas; gozar de seguridad social; del derecho a la estabilidad laboral y a la protección contra el desempleo.

Lamentablemente, el Estado mexicano no ha cumplido a cabalidad sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos laborales consignados en el párrafo anterior.

De conformidad a lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados parte tienen la irremisible obligación, no solo de respetar, proteger y garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de los gobernados, sino de evitar que entre los mismos particulares se violen estos derechos.

Para ello, se deben investigar hasta las últimas consecuencias estas violaciones; se debe sancionar a los responsables y reparar el daño a las víctimas, finalmente, se deben adoptar medidas de todo tipo, como las de carácter legislativo, para garantizar que no se vuelvan a suscitar las violaciones a los derechos humanos correspondientes.

En este sentido, desde la trinchera del Poder Legislativo, se debe procurar una intensa actividad legislativa que persiga erradicar o reformar aquellos dispositivos, que puedan significar un nicho por donde se puedan estar legalizando las violaciones a los derechos humanos de los gobernados.

Cuando de manera injustificada se cesa de sus funciones a algún trabajador, sin importar que se desarrolle en el sector público o privado, sin duda se está llevando a cabo un atropello. Sin embargo, la situación se agrava cuando una vez cesado de sus funciones el trabajador, no tiene permitido exigir la reinstalación en su puesto de trabajo.

En el caso de los elementos de los cuerpos policiacos que son removidos de su cargo de manera infundada e injustificada, la restricción para solicitar su reinstalación en su puesto de trabajo, una vez que el órgano jurisdiccional correspondiente haya declarado el carácter injustificado del despido, no solo viola sus derechos humanos laborales, sino que podría estar favoreciendo la consolidación de cúpulas corruptas en los cuerpos policiacos.

Si hubiera disputas por ejemplo, entre los elementos de seguridad que se quieran mantener imparciales o que cuenten con una experiencia importante y los nuevos ocupantes de los puestos de dirección en las instituciones de seguridad, al contar estos últimos con más poder e influencia, pueden pedir sin cortapisas la remoción o cese del trabajador, sabiendo de antemano que independientemente del sentido de la resolución que se dicte por los órganos jurisdiccionales en materia laboral, no procede la reinstalación del trabajador.

Entonces tenemos, que la no reinstalación del trabajador, puede ser un aliciente para procurar el establecimiento de redes de tráfico de influencias y de lealtades absolutas al líder de la corporación, que a la postre podrían significar encubrimiento y complicidad, en un escenario en el que las instituciones de seguridad han sido traspasadas recalcitrantemente por el principio mafioso. Cuando lo idóneo sería invertir en programas serios y eficientes de capacitación y de control de confianza.

El derecho al trabajo, va de la mano con la necesidad de las personas de contar con una fuente legal y digna para sostenerse social, económica y culturalmente, lo que se traduce correlativamente en una obligación del Estado de procurar el pleno empleo de sus gobernados.

Por ende, privar o negar el acceso al trabajo a cualquier persona, constituye una violación a sus derechos humanos más elementales. Esto mismo acontece, cuando una vez la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de determinación del servicio fue injustificada, el estado solo está obligado a pagar la indemnización de más prestaciones a que tenga derecho sin que ningún caso proceda su reinstalación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido, boletinandose además a nivel nacional

Situación que a la vez puede ser considerada como discriminación, y por supuesto violatorio a los derechos humanos si caemos en cuenta que tal restricción solo afecta a los elementos de las fuerzas armadas, de los cuerpos policiacos y de los órganos de procuración de justicia, esto es a aquellos que convergen en la seguridad pública.

A pesar de que las personas necesitan una fuente de empleo para subsistir, el derecho al trabajo tiene otras correlaciones. Asumir que con una simple indemnización se resarcirán los daños ocasionados por el despido injustificado de que se fue objeto, impide vislumbrar que el trabajo no solo brinda ingresos monetarios a las personas, si no que es fuente de elementos no monetarios como: acceso a seguridad social, dignidad, estatus y tranquilidad.

La OIT dice respecto del “trabajo decente”:

El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el

lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.<sup>7</sup>

¿Qué podemos esperar cuando un trabajador, un servidor público, miembro de la dimensión gubernamental del Estado, y que tiene nada más ni nada menos, la función de garantizar la seguridad, la paz, la justicia y la tranquilidad de los gobernados es destituido injustamente?

Como se puede apreciar, se trata de un asunto no menor. Ciertamente es que en el escenario actual existen muchos malos policías y, por ende, se debe proceder a darlos de baja de inmediato. Pero ello no debe darse fuera del marco de respeto irrestricto a los derechos humanos laborales. Los elementos de los cuerpos de seguridad deben gozar de todos los derechos humanos laborales y sus garantías, como cualquier persona.

Por otro lado, la denegación de la reinstalación, podría estar fomentando el aumento exponencial de los despidos injustificados de los miembros de los cuerpos policiacos, de las fuerzas armadas y de los órganos de procuración de justicia, lo que significa importantes erogaciones de recursos públicos vía indemnizaciones, que todos nosotros pagamos con nuestros impuestos, inhibiéndoles además a ejercitar uno de los derechos más sagrados que tenemos como lo es el del trabajo, consagrado en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En febrero de 2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que “los policías sí tienen derecho a recibir todas las prestaciones, incluidas vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, por despido injustificado.”<sup>8</sup> Esto se traduce en fuertes gastos a cargo del Estado, que provienen del erario público.

### **Argumentación**

La propuesta que se somete a consideración, consiste en reformar el segundo párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, con el objeto de hacer patente la obligación del Estado mexicano de hacer justicia y reinstalar en sus funciones a los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policiales, que hayan sido separados, removidos, dados de baja o cesados de cualquier otra forma, cuando lo anterior haya sido declarado como despido injustificado por la autoridad correspondiente.

Como se vio anteriormente, hoy día, en el particular caso de los militares, y policías los hechos dan cuenta de los enormes riesgos de que son objeto y del acercamiento que pueden tener con fuerzas fácticas de corte ilegal, como los grupos de la delincuencia organizada.

Sin embargo, esto no debe ser impedimento para ajustar las normas vigentes a las nuevas demandas y compromisos que tenemos en materia de derechos humanos.

Las funciones que llevan a cabo este tipo de servidores públicos, que se encuentran en la médula de la organización estatal, tienen que ser bastión de justicia, dignidad y apego a los derechos humanos.

Ante la crisis de credibilidad de las instituciones; los estragos de una “guerra”, que dista mucho de darse por terminada, y ante una aguda crisis económica que afecta a los más desfavorecidos, resulta necesario que se fortalezca el matiz humanitario del estado, garantizando el estado de derecho y la justicia.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

**Decreto, por el que se reforma la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único** . Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional en los términos siguientes:



**Transitorios**

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

**Notas**

1 Kraus, Arnoldo, Violencia en México, La Jornada [en línea], 08 de diciembre 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/12/index.php?section=opinion&article=018a2pol>, 05 de febrero de 2013.

2 Tapia, Jonathan, Crimen organizado controla a policías: SSP Nuevo León, El Universal [en línea], 01 septiembre 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/623676.html>,

3 StaffSexenio, Causan Baja casi 5 mil policías, Sexenio Nuevo León [en línea], 31 de enero 2013, <http://www.sexenio.com.mx/nuevoleon/articulo.php?id=15614>, 05 de febrero 2013.

4 Pérez Cázares, Martín Eduardo, La protección socio jurídica laboral de los policías en México, [en línea] <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal01/123.pdf>, 05 de febrero 2013.

5 Canessa Montejo, Miguel F., “Los Derechos Humanos Laborales: el núcleo duro de los derechos (*core rights*) y el *ius cogens* laboral”, Revista del Ministerio del Trabajo y asuntos sociales [en línea], N° 72, [http://www.europeanrights.eu/public/commenti/canessa\\_testo.pdf](http://www.europeanrights.eu/public/commenti/canessa_testo.pdf), 31 de enero de 2013.

6 OIT, Desarrollo económico y social, [en línea]: <http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang—es/index.htm>, consultado el 30 de enero de 2013.

7 OIT, Trabajo decente, [en línea] <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang—es/index.htm>, visto el 30 de enero 2013.

8 Notimex, Deben policías recibir prestaciones por despido injustificado, Milenio [en línea], 1 de febrero de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/239076cc32f46488152b99ef7b285e4f>, 31 de enero de 2012.

<http://es.scribd.com/doc/34678976/Derechos-Humanos-de-policias-y-militares>

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal01/123.pdf>

<http://ius.scjn.gob.mx/paginas/tesis.aspx>

<http://www.militar.org.ua/foro/ejercito-de-alemania-t643-4-255.html>

<http://www.lexjuris.com/lexlaboral2.htm>

[https://www.google.com.mx/search?q=salarios+de+polic%C3%82](https://www.google.com.mx/search?q=salarios+de+polic%C3%82&aq=t&rls=org.mozilla:es-MX:official&client=firefox-a)

[ADas&ie=utf-8&oe=utf-](#)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 5 días del mes de marzo de 2013.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)



# Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 12 de marzo de 2013

Número 3726-II

## CONTENIDO

### **Iniciativas del titular del Poder Ejecutivo**

Con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones

## Anexo II

**Martes 12 de marzo**



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO**

Oficio No. SEL/300/190/13  
México, D.F., a 11 de marzo de 2013

**CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presente

Por instrucciones del Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la **INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo, junto con los Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista del México.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copia del oficio número 312.A.- 00945, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

De igual forma, se remite el documento firmado por los Presidentes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en el marco del Pacto por México.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi consideración distinguida.

El Subsecretario

**LIC. FELIPE SOLÍS ACERO**

PRESENCIA  
DE LA SECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO

2013 MAR 11 PM 4 18

SIN CD



002969

- C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación.- Presente.
  - Lic. Humberto Castillejos Cervantes, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.- Ref. número 1.0529/2013.
  - C. Héctor Hugo Olivares V., Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.
- Minutario  
UEL/311



## **Todos trabajando por ti.**

En la Ciudad de México, a 11 de marzo de 2013, suscribimos el presente documento que se acompaña a la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene por objeto dar cumplimiento a los compromisos del Pacto por México que adelante se señalan, y que fue construida con la participación de los Partidos firmantes y el Ejecutivo Federal:

### *2. Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad.*

*El mejor instrumento para terminar con la pobreza es el empleo. El Estado debe generar las condiciones que permitan el crecimiento económico que resulte en la creación de empleos estables y bien remunerados. México debe crecer por encima del 5%, para lo cual se debe incrementar la inversión pública y privada hasta alcanzar más del 25% del PIB en inversión e incrementar la productividad de la misma. Para lograr dicho fin es necesario impulsar las siguientes reformas:*

#### *2.1. Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos.*

*Se intensificará la competencia económica en todos los sectores de la economía, especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía. Ello es fundamental ya que la competencia permite la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo que incentiva el crecimiento de la economía, ayuda a reducir la desigualdad y la pobreza, así como detona procesos de innovación que fomentan el dinamismo económico, social y cultural de las naciones. Para profundizar la competencia económica de México, se instrumentará una política de Estado basada en un arreglo institucional que la dote de fuerza y permanencia. Como inicio de esta política de Estado se plantean las siguientes acciones:*

- *Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).*

*Se dotará a la CFC de mayores herramientas legales mediante las reformas necesarias para determinar y sancionar posiciones dominantes de mercado en todos los sectores de la economía, particularmente se le otorgará la facultad para la partición de monopolios. Se precisarán en la ley los tipos penales violatorios en materia de competencia y se garantizarán los medios para hacerlos efectivos, así se acotarán los procedimientos para dar eficacia a la ley. (Compromiso 37)*

- *Creación de Tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.*

*Se realizarán las reformas necesarias para crear tribunales especializados que permitan dar mayor certeza a los agentes económicos al aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades de telecomunicaciones y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica. (Compromiso 38)*

#### *2.2. Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial.*



## **Todos trabajando por ti.**

*En el ámbito de las telecomunicaciones, es necesario generar mucha mayor competencia en telefonía fija, telefonía celular, servicio de datos y televisión abierta y restringida. Para ello, se tomarán las siguientes medidas:*

- *Derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador.*

*Se reformará la Constitución para reconocer el derecho al acceso a la banda ancha y para evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador vía amparos u otros mecanismos litigiosos. (Compromiso 39)*

- *Reforzar autonomía de la COFETEL.*

*Se reforzará la autonomía y la capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que opere bajo reglas de transparencia y de independencia respecto de los intereses que regula. (Compromiso 40)*

- *Desarrollar una robusta red troncal del telecomunicaciones.*

*Se garantizará el crecimiento de la red de CFE, los usos óptimos de las bandas 700MHz y 2.5GHz y el acceso a la banda ancha en sitios públicos bajo el esquema de una red pública del Estado. (Compromiso 41)*

- *Agenda digital y acceso a banda ancha en edificios públicos.*

*Se creará una instancia específicamente responsable de la agenda digital que deberá encargarse de garantizar el acceso a internet de banda ancha en edificios públicos, fomentará la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y Expediente Clínico Electrónico, e instrumentará la estrategia de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos. (Compromiso 42)*

- *Competencia en radio y televisión.*

*Se licitarán más cadenas nacionales de televisión abierta, implantando reglas de operación consistentes con las mejores prácticas internacionales, tales como la obligación de los sistemas de cable de incluir de manera gratuita señales radio difundidas (must carry), así como la obligación de la televisión abierta de ofrecer de manera no discriminatoria y a precios competitivos sus señales a operadores de televisiones de paga (must offer), imponiendo límites a la concentración de mercados y a las concentraciones de varios medios masivos de comunicación que sirvan a un mismo mercado, para asegurar un incremento sustancial de la competencia en los mercados de radio y televisión. (Compromiso 43)*

- *Competencia en telefonía y servicios de datos.*

*Se regulará a cualquier operador dominante en telefonía y servicios de datos para generar competencia efectiva en las telecomunicaciones y eliminar barreras a la entrada de otros*



## Todos trabajando por ti.

*operadores, incluyendo tratamientos asimétricos en el uso de redes y determinación de tarifas, regulación de la oferta conjunta de dos o más servicios y reglas de concentración, conforme a las mejores prácticas internacionales.*

*Se licitará la construcción y operación de una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo con 90MHz en la banda de 700MHz para aprovechar el espectro liberado por la Televisión Digital Terrestre.*

*Se reordenará la legislación del sector telecomunicaciones en una sola ley que contemple, entre otros, los principios antes enunciados. (Compromiso 44)*

- *Adopción de medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos.*

*La adopción de las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos deberá ser simultánea. (Compromiso 45).*

Lic. Gustavo Enrique Madero Muñoz  
Presidente del Comité Ejecutivo  
Nacional del  
Partido Acción Nacional.

Dr. César Camacho Quiroz  
Presidente del Comité Ejecutivo  
Nacional del  
Partido Revolucionario  
Institucional.

Lic. Jesús Zambrano Grijalva  
Presidente del Comité Ejecutivo  
Nacional del  
Partido de la Revolución Democrática





**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
Presente.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal y los Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, por su digno conducto sometemos ante esa Honorable Asamblea, la presente iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco del Pacto por México, acompañan la presente iniciativa los Presidentes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

El 2 de diciembre de 2012, se firmó el Pacto por México como un acuerdo político que tiene por objeto concretar las acciones y reformas que requiere nuestro país. En dicho acuerdo se coincidió en la necesidad de legislar en las materias de radiodifusión, telecomunicaciones, a fin de garantizar su función social y modernizar al Estado y la sociedad, a través de las tecnologías de la información y la comunicación, así como para fortalecer las facultades de la autoridad en materia de competencia económica. Por ello, dentro del numeral 2, "Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad", se asumieron los compromisos siguientes:

**2.1. Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos.**

*Se intensificará la competencia económica en todos los sectores de la economía, especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía. Ello es fundamental ya que la competencia permite la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo que incentiva el crecimiento de la economía, ayuda a reducir la desigualdad y la pobreza, así como detona procesos de innovación que fomentan el dinamismo económico, social y cultural de las naciones. Para profundizar la competencia económica de México, se instrumentará una política de Estado basada en un arreglo institucional que la dote de fuerza y permanencia. Como inicio de esta política de Estado se plantean las siguientes acciones:*

• **Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).**

*Se dotará a la CFC de mayores herramientas legales mediante las reformas necesarias para determinar y sancionar posiciones dominantes de mercado en todos los sectores de la economía, particularmente se le otorgará la facultad para la partición de monopolios. Se*



precisarán en la ley los tipos penales violatorios en materia de competencia y se garantizarán los medios para hacerlos efectivos, así se acotarán los procedimientos para dar eficacia a la ley. (Compromiso 37)

- **Creación de Tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.**

Se realizarán las reformas necesarias para crear tribunales especializados que permitan dar mayor certeza a los agentes económicos al aplicar de manera más eficaz y técnicamente informada los complejos marcos normativos que regulan las actividades de telecomunicaciones y los litigios sobre violaciones a las normas de competencia económica. (Compromiso 38)

## **2.2. Garantizar acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial.**

En el ámbito de las telecomunicaciones, es necesario generar mucha mayor competencia en telefonía fija, telefonía celular, servicio de datos y televisión abierta y restringida. Para ello, se tomarán las siguientes medidas:

- **Derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador.**

Se reformará la Constitución para reconocer el derecho al acceso a la banda ancha y para evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador vía amparos u otros mecanismos litigiosos. (Compromiso 39)

- **Reforzar autonomía de la COFETEL.**

Se reforzará la autonomía y la capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que opere bajo reglas de transparencia y de independencia respecto de los intereses que regula. (Compromiso 40)

- **Desarrollar una robusta red troncal del telecomunicaciones.**

Se garantizará el crecimiento de la red de CFE, los usos óptimos de las bandas 700MHz y 2.5GHz y el acceso a la banda ancha en sitios públicos bajo el esquema de una red pública del Estado. (Compromiso 41)

- **Agenda digital y acceso a banda ancha en edificios públicos.**

Se creará una instancia específicamente responsable de la agenda digital que deberá encargarse de garantizar el acceso a internet de banda ancha en edificios públicos, fomentará la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y Expediente Clínico Electrónico, e instrumentará la estrategia de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos. (Compromiso 42)



- **Competencia en radio y televisión.**

Se licitarán más cadenas nacionales de televisión abierta, implantando reglas de operación consistentes con las mejores prácticas internacionales, tales como la obligación de los sistemas de cable de incluir de manera gratuita señales radiodifundidas (must carry), así como la obligación de la televisión abierta de ofrecer de manera no discriminatoria y a precios competitivos sus señales a operadores de televisiones de paga (must offer), imponiendo límites a la concentración de mercados y a las concentraciones de varios medios masivos de comunicación que sirvan a un mismo mercado, para asegurar un incremento sustancial de la competencia en los mercados de radio y televisión. (Compromiso 43)

- **Competencia en telefonía y servicios de datos.**

Se regulará a cualquier operador dominante en telefonía y servicios de datos para generar competencia efectiva en las telecomunicaciones y eliminar barreras a la entrada de otros operadores, incluyendo tratamientos asimétricos en el uso de redes y determinación de tarifas, regulación de la oferta conjunta de dos o más servicios y reglas de concentración, conforme a las mejores prácticas internacionales.

Se licitará la construcción y operación de una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo con 90MHz en la banda de 700MHz para aprovechar el espectro liberado por la Televisión Digital Terrestre.

Se reordenará la legislación del sector telecomunicaciones en una sola ley que contemple, entre otros, los principios antes enunciados. (Compromiso 44)

- **Adopción de medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos.**

La adopción de las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos deberá ser simultánea. (Compromiso 45).

La presente iniciativa responde a los compromisos señalados y constituye una suma de esfuerzos entre el Ejecutivo Federal, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. Se trata de un proyecto inédito, acorde con la importancia y trascendencia de su contenido, que conjunta la visión de las principales fuerzas políticas del país y el Gobierno Federal, y que parte de la apremiante necesidad de lograr reformas que proyecten a México hacia un futuro más próspero, en beneficio de los mexicanos.



## Introducción

Las tecnologías de la información y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones se han convertido en un instrumento básico de las democracias. Representan un elemento fundamental de participación social y de desarrollo económico. Esto es así porque favorecen las libertades de expresión y difusión, el acceso a la información y potencializan el crecimiento económico, la competitividad, la educación, la salud, la seguridad, el conocimiento, la difusión de ideas y la cultura, entre otros aspectos.

En el presente siglo la prosperidad de las naciones reside en su capacidad de insertarse exitosamente en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En tal contexto, es evidente que un desarrollo competitivo de las telecomunicaciones y la radiodifusión constituye el principal habilitador de esta nueva prosperidad. Además, fortalece el combate contra la desigualdad y la exclusión y constituye la herramienta esencial para hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a información veraz, plural y oportuna, así como como a recibirla y difundirla.

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *"toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."*

El acceso a las tecnologías de la información y comunicación y los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cumplen un doble propósito. Por una parte, son actividades de la mayor importancia para el desarrollo económico de cualquier país y, al mismo tiempo, son los instrumentos que hacen realidad los derechos fundamentales de las personas. Este segundo aspecto es el punto central de la presente iniciativa.

En efecto, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se proponen en el presente instrumento, tienen el propósito principal de beneficiar a todos los mexicanos. Primero, con el fin de hacer realidad el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha, lo que necesariamente se traducirá en mejores servicios públicos; segundo, con objeto de establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que dará lugar a un funcionamiento eficiente de los mercados y, en consecuencia, a que un mayor número de usuarios acceda a ellos en mejores términos de calidad y precio.



En suma, la presente iniciativa tiene como eje central el beneficio de los mexicanos y recoge primordialmente las aspiraciones de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Para ello, es indispensable establecer las condiciones de desarrollo de la industria, de manera que permita cerrar brechas económicas y sociales de diversa naturaleza.

En efecto, el crecimiento de la industria de las telecomunicaciones y la radiodifusión está por debajo del potencial real de competitividad de México. Existen brechas ineludibles por cerrar: i) la brecha en el desarrollo competitivo de un mercado hasta ahora concentrado, la cual se expresa en tasas de crecimiento y penetración de los servicios por debajo de los que requiere una economía dinámica e incluyente; ii) la brecha de acceso a la infraestructura de banda ancha, que se expresa en un inadecuado despliegue de redes avanzadas por todo el territorio nacional, en beneficio, no sólo de la población urbana de mayores recursos, sino también de los numerosos mexicanos que viven en comunidades remotas y de menores ingresos, y iii) la brecha de apropiación, que se expresa como el analfabetismo digital del siglo XXI, para lo cual es necesario la acción oportuna y focalizada del Estado, a fin de potenciar las capacidades digitales de los más vulnerables.

De cara al reto fundamental de cerrar estas brechas, en beneficio de una economía más competitiva e incluyente, es necesario reenfocar la capacidad institucional del Estado mexicano para impulsar, de manera integral, un sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión regido por criterios de competencia efectiva, regulación eficiente, efectividad de los actos que expresan la rectoría del Estado en el sector e inclusión social digital.

El papel que desempeñan las tecnologías de la información y de la comunicación es esencial, ya que tienen impactos directos en prácticamente todos los aspectos de nuestras vidas, tales como la relación del gobierno con la sociedad, los servicios educativos, de salud, el tráfico comercial de mercancías, las empresas y prácticamente todos los sectores productivos dependen esencialmente de la información y las comunicaciones. La rapidez con la que suceden los cambios tecnológicos permite que los países puedan alcanzar niveles más elevados de desarrollo, por lo que una sociedad moderna no puede prescindir de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión de categoría mundial.

Lo anterior obliga a que los países cuenten con infraestructura de alta capacidad que responda al crecimiento exponencial de la demanda de ancho de banda, inducido por la evolución acelerada de las aplicaciones que operan mediante dispositivos personales cada vez más inteligentes, lo cual cobra cada vez mayor trascendencia para los usuarios. De este modo, la actualización de la infraestructura de banda ancha es un factor habilitador indispensable, no solamente para la expansión del sector global de las tecnologías de la información y la comunicación, sino para la competitividad de cualquier país.



La penetración de los servicios de telefonía fija, telefonía móvil, televisión restringida, internet y banda ancha tuvo un dinamismo positivo durante los últimos años, lo que permitió que más usuarios tuvieran acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, esto ha sido insuficiente para colocar a México en una posición favorable en el contexto internacional.

De acuerdo con información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) hasta el mes de diciembre de 2012 las líneas telefónicas fijas en el país ascendieron a 20.1 millones, manteniéndose prácticamente sin cambio en los últimos cinco años; ello, debido principalmente al incremento de la preferencia por las líneas telefónicas móviles. La flexibilidad de los planes tarifarios de la telefonía móvil y la extensión de su cobertura, propició el incremento acelerado de este servicio.

Al comparar a México con otros países se observa que mientras en 2012 se registraron 86 suscripciones móviles por cada 100 habitantes, el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue de 109. Por su parte, la penetración de telefonía fija se ubicó entre las más bajas de los países de dicha organización internacional, incluso por debajo de países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Chile.

Los servicios de banda ancha en el país se ofrecen principalmente utilizando redes fijas y móviles, las cuales se encuentran limitadas en cuanto a cobertura y penetración, principalmente en las zonas urbanas y rurales de escasos recursos, lo que constituye un factor adicional que inhibe el crecimiento de la penetración de la banda ancha en México.

México registra las tasas de crecimiento en banda ancha más altas entre los países miembros de la OCDE, sin embargo, los niveles de penetración siguen siendo muy bajos. En 2012, la penetración de la banda ancha fija alámbrica de México fue de 11.4 suscripciones por cada 100 habitantes, menos de la mitad del promedio observado entre los países miembros, mientras que la penetración de banda ancha móvil fue 83 por ciento menor.

Adicionalmente, la creciente demanda del comercio electrónico, las redes sociales, los servicios de video sobre demanda, entre otros, requieren poner especial énfasis en el fomento del despliegue de infraestructura de banda ancha robusta y de alta capacidad.

Una de las principales razones que sustentan la presente iniciativa es lograr la reducción de los costos de los servicios de telecomunicaciones para la sociedad mexicana, ya que las tecnologías de la información y la comunicación representan una herramienta que facilita el acceso de los mexicanos en la sociedad de la información y el conocimiento, con sus consecuentes beneficios en el incremento de la producción, el emprendimiento y la inclusión social, reduciendo la brecha digital.



Las telecomunicaciones en México demuestran grandes debilidades en infraestructura instalada de banda ancha para la totalidad de la población, así como un rezago en la alfabetización de las tecnologías de la información y la comunicación. Esto genera un impacto desfavorable para el crecimiento de la economía mexicana.

Por otra parte, aunque con antecedentes y con características distintas, la situación que observamos en el mercado de telecomunicaciones no es distinta a la que viven nuestros medios de comunicación radiodifundidos, que si bien han logrado una cobertura casi universal, lo han hecho también mostrando preocupantes índices de concentración.

Los activos del Estado deben considerarse como un importante mecanismo para impulsar la cobertura y el acceso universal a la televisión radiodifundida. En este sentido, el espectro radioeléctrico, su valor, la forma de adjudicarse y explotarse, requiere una revisión a fondo. Algunas medidas que deben tomarse para mejorar el nivel de competencia en el mercado se relacionan con poner a disposición del mismo una mayor cantidad de espectro, para permitir la entrada de nuevos competidores, y darle un uso más eficiente.

En televisión abierta, se pueden licitar, en la actualidad, hasta dos grupos de estaciones de televisión, que en conjunto permitirían cubrir hasta 98 por ciento de la población del país, lo que garantiza una escala suficiente para promover la competencia en este sector.

Adicionalmente, la presente iniciativa busca en particular que los servicios de radiodifusión se traduzcan en un beneficio concreto de cultura para toda la población y contribuya de manera activa a preservar la pluralidad y fomentar los valores de identidad nacional y, en general, los previstos en el artículo 3o. de la Constitución. Asimismo, pretende promover la formación educativa y cívica y procurar la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz de los acontecimientos nacionales e internacionales y fomentar la expresión de la diversidad de ideas y opiniones.

Por todo lo expuesto, la presente iniciativa tiene por objeto garantizar la libertad de expresión y de difusión, y el derecho a la información, así como el derecho de acceso efectivo y de calidad a las tecnologías de la información y la comunicación y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha. Asimismo, propone la creación de órganos reguladores con autonomía constitucional, con las facultades necesarias para asegurar el desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y asegurar condiciones de competencia y libre concurrencia, tanto en los sectores referidos, como en la actividad económica en general.



Finalmente, la iniciativa prevé una serie de acciones específicas para la reordenación de los mercados en estas materias en el corto plazo, tales como medidas aplicables a agentes económicos preponderantes, desagregación de redes, obligaciones específicas respecto del ofrecimiento de señales radiodifundidas y su retransmisión en la televisión restringida, regulación convergente del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y la creación de una red troncal que mejore las condiciones de acceso a las telecomunicaciones, entre otras.

#### **1. Reconocimiento del derecho al libre acceso a la información y derecho a la libertad de difusión.**

La jurisprudencia interamericana ha caracterizado la libertad de pensamiento y de expresión como un derecho con dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, y una colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.

Teniendo en cuenta esta doble dimensión, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Para las personas es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otros, como el derecho a difundir las propias creencias o informaciones.

La jurisprudencia interamericana también ha enfatizado que un determinado acto de expresión implica simultáneamente las dos dimensiones, por lo cual, una limitación del derecho a la libertad de expresión afecta tanto el derecho de quien quiere difundir una idea o una información como el derecho de los miembros de la sociedad a conocer esa idea o información.

Adicionalmente, el derecho a la información y a recibir la mayor cantidad de opiniones o de informaciones diversas, exige un esfuerzo especial para lograr el acceso en condiciones de igualdad y sin discriminaciones de ningún tipo al debate público. Esto supone condiciones especiales de inclusión que permiten el ejercicio efectivo de este derecho para todos los sectores sociales.

Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos como por la doctrina y la jurisprudencia internacional.



Según ha interpretado la Corte Interamericana, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos comprende la obligación positiva del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder. En este sentido, el principio 2 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana, y que todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información.

Por otra parte, el numeral 4 de la Declaración de Principios señala que el acceso a la información es un derecho fundamental de los individuos y que los Estados están obligados a garantizarlo.

El derecho a la información es por su propia naturaleza un derecho subjetivo, entendiendo como tal una situación de poder que le garantiza al individuo el acceso a una información que, por serle útil y beneficiosa, constituye para él un bien jurídico. Como tal derecho subjetivo, el derecho a la información es un derecho individual y público, ya que comporta la intervención del Estado para tutelarlos. En segundo lugar, el derecho a la información tiene como objeto que la persona obtenga una información adecuada a sus necesidades de participación y conocimiento, información que debe cumplir con una condición ineludible: ser veraz. Y, en tercer lugar, el derecho a la información es de titularidad universal, pertenece sin exclusión a todas las personas.

El 20 de julio de 2007 se publicó la reforma al artículo 6o. de la Constitución que incorporó el derecho de acceso a la información, con el propósito de que toda persona cuente con los elementos mínimos y adecuados en materia de información pública para que se pueda evaluar el desempeño de la acción gubernamental.

El avance progresivo en el derecho a la libertad de expresión y de difusión, exige la actualización de lo dispuesto en el artículo 6o. de la Constitución. Estos derechos no sólo abarcan la obligación del Estado para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y la protección de datos personales, sino que se hace imprescindible garantizar el acceso a la información veraz, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Con tal propósito, se plantea la adición de dos párrafos, el segundo y el tercero, al artículo 6o. de la Constitución, con objeto de regular en un apartado A el derecho a la información pública y la protección de datos personales, y establecer en un apartado B, las disposiciones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones que, entre otros aspectos, tienen por objeto garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, y que son medios trascendentales para el ejercicio de los derechos referidos.



Como consecuencia de este reconcimiento expreso, se propone la adecuación del artículo 7o. de la Constitución, que garantiza actualmente la libertad de imprenta como medio para el ejercicio de la libertad de difusión. En tal sentido, la iniciativa que se somete a la consideración del órgano Constituyente, propone reformar el primer párrafo de este artículo a efecto de establecer la inviolabilidad de la libertad de difusión de opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. De igual forma, se prevé que no se podrá restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Con el mismo propósito, se reforma el párrafo segundo del artículo 7o. de la Constitución para determinar que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tendrá más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución. A este respecto, se integran en un solo artículo las limitantes que en el texto vigente de la Constitución se encuentran planteadas en forma distinta en los artículos 6o. y 7o., sin que exista alguna justificación para ello, ya que la libertad de difusión forma parte de la libertad de expresión, por lo que se propone la reforma al primer párrafo del artículo 6o. para incluir los ataques a la vida privada, actualmente contemplada como una limitación a la libertad de imprenta en el artículo 7o.

## **2. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha.**

La Organización de las Naciones Unidas ha expresado en diversos documentos la relevancia de las tecnologías de la información para nuestra sociedad y la importancia de garantizar que todas las personas tengan acceso a las mismas. Bajo esta concepción, las tecnologías de la información no sólo representan las puertas de acceso al conocimiento, la educación, las ideas, la información o el entretenimiento, sino que también son el punto de partida para la generación del desarrollo económico y social.

La Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la información, celebrada en Ginebra en 2003, establece como un desafío para las naciones aprovechar el potencial de las tecnologías de la información para promover los objetivos de desarrollo, en particular, erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la equidad entre géneros y el empoderamiento de las mujeres, reducir la mortandad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH y otras enfermedades, asegurar un medio ambiente sustentable y en general, asegurar la cooperación entre las naciones. El documento también expresa la relevancia de estas tecnologías para generar crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de todos.



Bajo esa perspectiva, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la resolución A/HRC/20/L.13 del 29 de junio de 2012 sobre la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet. La relevancia de este documento radica en que reconoce en lenguaje de derechos humanos una serie de derechos de acceso y empleo del internet para todas las personas. Adicionalmente, se exhorta a los Estados para que promuevan y faciliten el acceso a internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países.

Las condiciones de las nuevas tecnologías han obligado a una reformulación del contenido tradicional de las libertades de expresión y de difusión. Hoy se considera que la garantía de estas libertades no sólo implica el deber de abstención del Estado de interferir en su acceso o contenidos, sino que se extiende a su obligación de evitar que estos derechos sean limitados por terceros y promover las condiciones necesarias para el goce efectivo de los mismos. Conviene recordar a este respecto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, señaló claramente que los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación atentan contra las libertades de expresión e información. En consecuencia es una obligación de los Estados tomar todas las acciones necesarias para evitar las concentraciones que de hecho o de derecho limiten o impidan el acceso más amplio posible a estas tecnologías. En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que las asignaciones de radio y televisión deben considerar derechos democráticos que garanticen "una verdadera igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos" (OEA, *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009*).

Existen diversos precedentes internacionales que reconocen el derecho al acceso a las tecnologías de la información y a la banda ancha, ya sea a nivel constitucional, como es el caso de Grecia; establecido en leyes generales, como en Finlandia, Perú, España, y Estonia, o por jurisprudencia, como ocurre en Francia y Costa Rica, por citar algunos ejemplos.

Por su parte, en la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet (OEA) del 1 de junio de 2011 se estableció que los Estados "tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres".



De igual manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la función social que entraña el acceso efectivo a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión ([J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 986). De acuerdo con nuestro Máximo Tribunal, la función social de dichos servicios reside en su reconocimiento como instrumentos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales. En esta medida, el acceso efectivo a las tecnologías de la información y a la banda ancha, se reconoce como una pieza clave en el desarrollo de una política de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, indispensable para la construcción en nuestro país de una sociedad de derechos y libertades, tal y como lo prevé el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución.

De esta manera, la universalidad en el acceso a la banda ancha y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones permitirá que de manera pública, abierta y no discriminatoria todas las personas tengan acceso a la sociedad de la información y el conocimiento en igual forma y medida, con una visión inclusiva, contribuyendo con ello al fortalecimiento de una sociedad de derechos y libertades basada en la igualdad.

Bajo ese contexto y tomando en cuenta las anteriores consideraciones, resulta necesario que nuestra Constitución contenga normas que expresamente garanticen el acceso a las tecnologías de la información, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluyendo la banda ancha; para tal efecto, se propone la adición de un tercer párrafo al artículo 6o. y se precisa que el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Con esta reforma, además de poner al país a la vanguardia en perspectiva comparada, el acceso masivo a la banda ancha y a las tecnologías de la información se configura como una prioridad en la agenda nacional y como un principio rector en la actuación del Estado, con miras a la plena inserción del país en la sociedad de la información y el conocimiento, con las consecuentes repercusiones positivas en el desarrollo nacional que ello habrá de generar.

Esta reforma atiende el compromiso 39 del Pacto por México, relativo al derecho de acceso a la banda ancha.

#### **a) Sociedad de la información y el conocimiento.**

Una sociedad de la información es aquella en que las tecnologías que facilitan la creación, distribución y uso de la información, juegan un papel esencial en las actividades sociales, culturales y económicas. La noción de sociedad de la información ha sido inspirada por los programas de desarrollo de los países industrializados y el término ha tenido una connotación más bien política que teórica, pues a menudo se presenta como una aspiración estratégica que permitiría superar el estancamiento social.



La sociedad de la información no está limitada a internet, aunque éste ha desempeñado un papel muy importante como un medio que facilita el acceso e intercambio de información y datos.

De acuerdo con la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, Suiza, 2003), la sociedad de la información debe estar centrada en la persona, ser integradora y estar orientada al desarrollo; una sociedad en la que todas las personas puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las comunidades puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Dicha sociedad de la información se logra, según la experiencia de algunos países de la OCDE, mediante el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (*hardware* y *software*), las telecomunicaciones (televisión y radio) y la optoelectrónica.

El desarrollo de las tecnologías de la información y de los medios de comunicación impone a nuestro país el reto de garantizar el acceso universal de las personas a la sociedad de la información y el conocimiento, lo que se pretende incorporar como un mandato al Estado en el artículo 6o. constitucional.

#### **b) Radiodifusión y telecomunicaciones como servicios públicos.**

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta del Estado, activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Atendiendo a la función social que desempeñan los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones como instrumentos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales, la presente iniciativa plantea que sean reconocidos como servicios públicos.

Para tal efecto, en el apartado B que se adiciona al artículo 6o. se establece que las telecomunicaciones serán servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

De igual forma, se propone que la radiodifusión sea un servicio público de interés general, por lo que el Estado deberá garantizar que sea prestado en condiciones de competencia y calidad, y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. constitucional.



Lo anterior fortalecerá, desde la Constitución, la actividad reguladora del Estado en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con perspectiva de crecimiento económico y competitividad en el marco de una sociedad de derechos y libertades.

En este mismo sentido y con el objeto de asegurar el acceso al mayor número de personas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad, se establece en el apartado B que se propone incorporar al artículo 6o., el mandato para que la Ley establezca un organismo público con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro.

El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Además, dicho organismo público contará con un Consejo Ciudadano que asegurará su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Con el objeto de que los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión cumplan con los objetivos planteados en esta reforma, se prevén en el artículo Décimo transitorio las condiciones mínimas que deben regir su funcionamiento, tales como independencia editorial, garantías de participación ciudadana y transparencia, entre otros.

### **3. Creación de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos constitucionales autónomos**

Actualmente, la figura que la legislación emplea para la mayoría de los órganos que regulan la actividad económica (telecomunicaciones, competencia, banca, energía, etc.) es la de órganos administrativos desconcentrados, los cuales se encuentran jerárquicamente subordinados a las secretarías de Estado a las que estén adscritos.

La relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, hacen conveniente que cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés. Al respecto, la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado.



La experiencia comparada confirma la tendencia a dotar de autonomía a estos órganos, tal es el caso, por ejemplo, de Canadá, Estados Unidos de América, España, Francia, Reino Unido, Alemania y Australia, cuyos órganos reguladores en materia de telecomunicaciones cuentan con autonomía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2007 (*Registro No. 172456*) se pronunció sobre las notas distintivas de estos órganos:

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes.
- Se establecen en los textos constitucionales, dotándolos de independencia para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requiere autonomía de los poderes tradicionales.
- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues atienden necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general.

Aunado a las características referidas por nuestro Máximo Tribunal, la doctrina ha coincidido en que las características de estos órganos son las siguientes:

- *Inmediatez.*- Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- *Paridad de rango.*- Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, es decir relaciones de igual a igual, siendo órganos supremos en el ejercicio de sus facultades.
- *Autonomía.*- Poseen autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.
- *Inmunidad.*- Los titulares de estos órganos sólo pueden ser removidos por causas de responsabilidad.
- *Esencialidad.*- Sus funciones son imprescindibles para el funcionamiento del Estado constitucional y democrático de derecho.
- *Dirección Política.*- Participan en la dirección política del Estado, pues emiten actos materialmente ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a la toma de decisiones.

Para promover la competencia y generar las condiciones que permitan hacer efectivos los derechos contenidos en la Constitución y los que se proponen adicionar con esta reforma, la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional debe traducirse también en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos colegiados encargados



de la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como en materia competencia económica.

Con tal propósito se proponen diversas adiciones al artículo 28 de la Constitución a efecto de crear de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órganos constitucionales autónomos, con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto.

Esta medida atiende a los compromisos 37 y 40 del Pacto por México, relativos al fortalecimiento y autonomía de los órganos reguladores.

#### **a) Integración de los órganos**

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente, quienes deberán cumplir, entre otros requisitos, con el de haberse destacado en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda.

Con la intención de garantizar la autonomía constitucional de ambos órganos, la presente iniciativa establece un sistema de nombramientos novedoso en nuestro orden jurídico para este tipo de órganos, en el que no sólo intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, como sucede tradicionalmente, sino que se propone la intervención de los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, creado recientemente mediante la reforma constitucional en materia educativa, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, quienes integrarán un Comité de Evaluación, al que corresponderá emitir una convocatoria pública para cubrir la vacante respectiva y realizar un examen de conocimientos en la materia, para cuya formulación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo Federal una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas, y el Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes al candidato que propondrá para su ratificación al Senado, mismo que deberá resolver por el voto de las dos terceras partes, dentro del plazo improrrogable de 30 días naturales a partir de la presentación de la propuesta. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, éste someterá una nueva propuesta. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.



En congruencia con este mecanismo de designación, se propone reformar el artículo 78 de la Constitución para suprimir la facultad de la Comisión Permanente de ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

A efecto de garantizar la conformación escalonada de las juntas de gobierno de ambos órganos, en el régimen transitorio se prevé que los nombramientos de los primeros comisionados concluirán su encargo el último día de febrero de los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. Los comisionados presidentes concluirán su encargo el último día de febrero del 2022.

Finalmente, conscientes de que en un Estado democrático de derecho, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos reguladores no puede concebirse al margen de la previsión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, se considera necesario establecer las bases constitucionales para que los titulares de los órganos presenten anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un informe de actividades; al efecto, comparecerán ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.

Asimismo, con el objeto de garantizar la imparcialidad en sus funciones, se prevé que la ley sancionará los casos en que los comisionados establezcan contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados, salvo en audiencia pública, con la presencia de otros comisionados y como parte de los procedimientos respectivos.

#### **b) Facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica**

Con la finalidad de fortalecer las atribuciones y resoluciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, se establece expresamente que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre las que se encuentran las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.



### **c) Facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones**

En el mismo sentido, se establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Destaca la reforma propuesta a los artículos 27 y 28 de la Constitución a efecto de conferir al Instituto la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Para la vigilancia y protección de la libre competencia en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, se propone adicionar en el artículo 28 de la Constitución las facultades que permitan al Instituto Federal de Telecomunicaciones ejercer las acciones necesarias para evitar prácticas desleales o monopólicas, así como establecer medidas correctivas respecto de los operadores que tengan poder sustancial en el mercado.

Para ello, el Instituto será la autoridad en materia de competencia económica para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones y, por ende, quedará facultado para emitir regulación asimétrica respecto de los agentes económicos de dichos sectores, la cual podrá ser particular o de carácter general para todos los operadores con poder sustancial en un mercado. Asimismo, es necesario permitir al Instituto que al emitir regulación asimétrica, tome todas las medidas necesarias, conforme a las mejores prácticas internacionales, para controlar el poder de mercado de los agentes económicos.

Así, la presente iniciativa propone facultar a nivel constitucional al Instituto para: a) regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; b) imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada de varios medios de comunicación que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y c) ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites.

En consistencia con las atribuciones que se otorgan al Instituto Federal de Telecomunicaciones, se establecen las bases a las que deberá ajustarse el régimen de concesiones. Las adiciones propuestas tienen por objeto asegurar que en el otorgamiento de concesiones se atienda al fin de garantizar el derecho de acceso a la banda ancha y a los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones en condiciones de competencia, pluralidad, calidad y convergencia, y optimizando el uso del espectro radioeléctrico.



El régimen de concesiones debe estar basado en una política de competencia efectiva que permita alcanzar en el mediano plazo una cobertura universal así como las mejores condiciones posibles de calidad y precio en los productos y servicios. Se entiende así que la competencia en el sector constituye un instrumento central para asegurar el acceso a las tecnologías de la información y además, en su caso, permite al Estado corregir las fallas de mercado.

En concreto, se propone lo siguiente:

- Las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones podrán ser para uso comercial, público, social y privado y se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de la Constitución.
- Serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final. Las concesiones para uso público y social se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa.
- En ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico.
- La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas.
- La ley deberá establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión, a efecto de que únicamente existan concesiones, asegurando una diversidad de medios que permita distinguir las concesiones de uso comercial, público, social y privado.
- La ley establecerá que las concesiones serán únicas, de forma que los concesionarios puedan prestar todo tipo de servicios a través de sus redes, siempre que cumplan con las obligaciones y contraprestaciones que les imponga el propio Instituto.

Todas estas facultades están dirigidas a garantizar los derechos previstos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de la Constitución y a fortalecer la competencia y libre concurrencia, de manera que, en última instancia, se ofrezcan al público productos y servicios de calidad y a precios accesibles y, así, se facilite y procure que todos los mexicanos puedan integrarse a la sociedad de la información y el conocimiento. En suma, las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, desde la Constitución misma, son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales referidos.



Con este nuevo régimen, se atienden los compromisos 43 y 44 del Pacto por México, relativos a los límites a las concentraciones de mercados y a la concentración de medios masivos de comunicación que sirvan a un mismo mercado, así como en materia de competencia efectiva, eliminación de barreras de entrada para otros operadores, y tratamiento asimétrico en el uso de redes y determinación de tarifas.

#### **4. Tribunales especializados y efectividad de las resoluciones**

Una parte importante de la regulación en materia de competencia y de telecomunicaciones es su aplicación efectiva. La mejor regulación será incapaz de lograr sus objetivos si no se puede aplicar por la interposición de medios de impugnación y litigios múltiples, que en muchas ocasiones tienen la intención de ganar tiempo para eludir la regulación u obtener un beneficio económico.

El tiempo que pasa entre la emisión de la regulación y su aplicación es vital para la efectividad de la misma. Una sanción contra una práctica monopólica o una declaración de poder dominante en el mercado requiere una aplicación eficaz y ágil, para detener las prácticas monopólicas antes de que las mismas eliminen a los competidores y ocasionen que el mercado sea acaparado por el monopolista en forma irremediable.

En los últimos años, ha existido una alta cantidad de litigios sobre las resoluciones en esta materia, lo que ha impedido en la práctica una mayor competencia en los mercados. Al respecto, la OCDE, en el estudio sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, consideró que *"Puede decirse que el actual sistema jurídico, aunado al frecuente uso del amparo, constituye el principal factor que impide la aplicación de la regulación en México. La consecuencia, como explica el informe, es una entidad reguladora incapaz de regular, pues la responsabilidad de la implementación efectiva de la regulación queda en manos de los tribunales. Esta estructura es sin duda ineficiente y su resultado insostenible"*.

El problema esencial no es la existencia de acceso a la justicia, el cual es un derecho fundamental de toda persona, sino evitar que las empresas en mercados vitales como los del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, abusen del sistema de justicia para frenar la regulación que busca reducir su poder de mercado o detener prácticas anticompetitivas. Las decisiones de las autoridades en esta materia deben estar sujetas a revisión, sin embargo, lo que debe evitarse es que las impugnaciones tengan como principal objetivo la suspensión de la acción reguladora y detengan o retrasen las decisiones tomadas por los órganos competentes, prevaleciendo el interés particular sobre el interés de la sociedad.



En los países miembros de la OCDE, las decisiones de regulación importantes están sujetas a revisión judicial, pero es prácticamente insólito que sus efectos se suspendan de manera sistemática. Los litigios en el sector en nuestro país, han significado enormes retrasos en la implementación de una sana regulación y particularmente han tenido un impacto negativo en materia de competencia.

La regulación a operadores dominantes ha tenido resultados muy positivos en otros países. Por ejemplo, en Reino Unido, el órgano regulador ordenó a *British Telecom* la separación funcional entre su mercado al usuario final y el mercado mayorista, lo que permitió el ingreso de nuevos competidores y una reducción significativa de precios. En Estados Unidos se ordenó la división de la compañía telefónica dominante en varias empresas separadas, como remedio al monopolio que representaba, lo que también tuvo un impacto positivo en el servicio que reciben los usuarios finales.

En contraste, desde agosto de 1997, la Comisión Federal de Competencia emitió una declaratoria de dominancia respecto de un concesionario en los mercados de telefonía local, interconexión, larga distancia nacional, larga distancia internacional y transporte interurbano de datos (Resolución AD-41-97 del 4 de diciembre de 1997). La resolución de la Comisión fue anulada en tribunales federales en tres ocasiones (Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, expedientes 721/2000, 493/2003, 473/2006). El resultado final fue la anulación de la declaratoria, para iniciar nuevamente el proceso en 2007, mismo que terminó con cinco nuevas declaratorias de dominancia (Resoluciones DC-002-2007, DC-003-2007, DC-004-2007, DC-005-2007), que a la fecha no han podido ejecutarse debido a que se encuentran impugnadas.

Otro ejemplo es la impugnación de las resoluciones de interconexión para el periodo 2005-2010. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) resolvió en septiembre de 2006 (Resolución P/EXT/310806/63) las tarifas de interconexión relacionadas con tres concesionarios. Asimismo, en enero de 2008, resolvió el desacuerdo entre dos de ellos (Resolución P/090108/14). En ambos casos, las empresas impugnaron en juicio de amparo las resoluciones de la COFETEL, mismas que hasta hace unos días fueron resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las resoluciones de la autoridad reguladora fueron emitidas hace seis y cuatro años, respectivamente, y el periodo que resolvió la COFETEL para estas tarifas concluyó hace más de dos años, de donde se demuestran claramente los efectos negativos de la falta de efectividad de las resoluciones de los órganos reguladores.

En el mismo sentido, en el sector de la radiodifusión se han presentado múltiples litigios en contra de actos y resoluciones de la COFETEL relacionados con la transición a la televisión digital terrestre.



Por lo anterior, es urgente dotar a las autoridades del sector de las herramientas necesarias para llevar a cabo su labor. Se requiere que los tribunales que conozcan de impugnaciones contra resoluciones de órganos reguladores en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión no suspendan su aplicación, con el objeto de salvaguardar el interés de la sociedad en la prestación de estos servicios.

Asimismo, para reducir el número de impugnaciones ante los tribunales (en ocasiones por el mismo actor) y que las decisiones en estas materias sean congruentes, es necesario que los juicios se concentren en tribunales especializados, con objeto de evitar criterios contradictorios que complican la aplicación de la ley y generan incertidumbre jurídica. Esto también permitirá que los juzgadores que resuelvan estas impugnaciones puedan especializarse para conocer los aspectos técnicos de la regulación en materia de competencia, telecomunicaciones y radiodifusión que, de suyo, reviste una alta complejidad.

Con el objeto de atender esta problemática y especializar el control jurisdiccional sobre las resoluciones de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, así como clausurar las vías de litigiosidad que propicia actualmente la posibilidad de controvertir dichas resoluciones a través del juicio contencioso administrativo federal, el juicio ordinario administrativo en materia de competencia económica y el juicio de amparo, la iniciativa propone reformar el artículo 28 constitucional para establecer que las normas, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones sólo podrán ser impugnados mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.

Asimismo, se propone modificar el párrafo quinto del artículo 94 constitucional para que el Consejo de la Judicatura Federal incluya en la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, a juzgados y tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

Con estas reformas se da cumplimiento al compromiso número 38 del Pacto por México, consistente en la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, así como al número 39, relativo a las impugnaciones de las resoluciones de los órganos reguladores, a través de las cuales se ha logrado eludir el cumplimiento de las mismas.



## 5. Facultades del Congreso

Finalmente, mediante la reforma al artículo 73, fracción XVII, se dota al Congreso de la Unión de facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información y comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha.

Por otra parte, es preciso señalar que el derecho de acceso a información veraz, plural y oportuna, como se establece en esta propuesta de reforma constitucional, requiere que la legislación secundaria, que en su oportunidad emita el Congreso de la Unión, asegure el llamado 'derecho de las audiencias', que incluye, entre otros, el de acceder a contenidos que promuevan la formación educativa, cultural y cívica, así como la difusión de información imparcial, objetiva y oportuna; igualmente, se conciben como parte de estos derechos, los de contenidos de sano esparcimiento, ecología audiovisual y la no discriminación, por citar algunos.

Las audiencias masivas de los medios de comunicación en muchas ocasiones no son consideradas como sujetos activos e interactivos con éstos, sino como un índice cuantitativo de comercialización. Bajo este esquema, las personas se reducen a una simple operación mercadológica, como puntos de *rating*.

Es por ello que la reforma constitucional prevé aspectos como la prohibición de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa (artículo 6o. constitucional), el deber del Congreso de la Unión de regular el derecho de réplica (artículo Tercero transitorio, fracción IV) y de prohibir la difusión de publicidad engañosa o subrepticia (artículo Tercero transitorio, fracción V), y que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, así como las normas en materia de salud (artículo Décimo Primero transitorio). Se trata de medidas cuyo desarrollo corresponderá al Congreso de la Unión para avanzar en un esquema de regulación que asegure los derechos de las audiencias.

## 6. Legislación secundaria

Se prevé que el Congreso de la Unión deberá llevar a cabo las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme a lo dispuesto en el Decreto, dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor, así como legislar en materias directamente relacionadas con la reforma, como regular el derecho de réplica; determinar criterios para que el Instituto Federal de las Telecomunicaciones otorgue autorizaciones para el acceso a la multiprogramación; crear un Consejo Consultivo de dicho Instituto que funja como órgano asesor en la observancia de los principios establecidos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, entre otras medidas, así como establecer tipos penales que castiguen severamente las prácticas monopólicas y fenómenos de concentración; esto último previsto en el compromiso 37 del Pacto por México.



## **7. Convergencia**

Toda vez que actualmente existen concesiones con objetos que permiten la prestación de servicios diversos, y que es necesario asegurar condiciones de competencia en todos los ámbitos, se prevé en el artículo Segundo transitorio que las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos se apliquen en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones. Con esto se atiende el compromiso 45 del Pacto por México.

Asimismo, con el objeto de lograr la convergencia en los servicios en beneficio de los usuarios y maximizar el aprovechamiento de los recursos, se prevé en el artículo Cuarto transitorio que el Congreso de la Unión deberá emitir dentro del mismo plazo, un solo ordenamiento que regule de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, de tal manera que se da cumplimiento al compromiso 44 del Pacto por México.

Uno de los grandes ejes de la reforma es promover la competencia en este sector, aprovechar al máximo el espectro radioeléctrico y las capacidades que ofrecen los avances tecnológicos, de forma que se traduzcan en beneficios para la sociedad. Es por ello que se prevé que la legislación que expida el Congreso de la Unión en esta materia establezca un régimen de concesiones únicas que permita a los concesionarios prestar todo tipo de servicios a través de sus redes, siempre que cumplan con las obligaciones y contraprestaciones que les imponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En el mismo sentido, se faculta al Instituto Federal de Telecomunicaciones a autorizar a los actuales concesionarios a prestar servicios adicionales, aún sin cambio en la legislación, cuando verifique que cumplan con todos los requisitos previstos en este Decreto para tal efecto, que aseguran mejores condiciones de competencia. Por ello, se prevé que respecto de los concesionarios que hayan sido determinados por el Instituto como agentes económicos preponderantes, sólo podrán obtener las autorizaciones respectivas si cumplen con las medidas que en atención a ello se les hayan impuesto.

## **8. Inversión extranjera**

La Ley de Inversión Extranjera prevé que los servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable, se encuentran actualmente reservados de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Por su parte, tratándose de sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones la inversión extranjera podrá



participar hasta en un 49 por ciento, en tanto que se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49 por ciento en la telefonía celular.

Al respecto, es necesario fomentar esquemas de inversión en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, que se traduzcan en una mejor oferta de servicios y mejores precios, por lo que la iniciativa prevé en el artículo Quinto transitorio, que desde la entrada en vigor de la reforma se permitirá la inversión extranjera directa hasta el 100 por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, y hasta el 49 por ciento en radiodifusión.

#### **9. Televisión Digital Terrestre**

Por otra parte, la liberación de la banda de 700 MHz se ve favorecida con la transición a la televisión digital terrestre (TDT), que permite hacer un mejor uso del espectro radioeléctrico. Con la televisión analógica se tiende a desperdiciar más del 75 por ciento de capacidad del espectro disponible y solo es posible ofrecer un canal de programación. En cambio, cuando ese mismo canal de transmisión se opera digitalmente es factible ofrecer varios canales de programación o multiprogramación, siendo por lo tanto uno de los beneficios que otorga la TDT.

Uno de los retos para acelerar la transición a la TDT es la penetración de los receptores digitales en el país. En este contexto, existe una gran asimetría entre las distintas entidades federativas, ya que por ejemplo, en estados como Chiapas apenas el 4.4 por ciento de los hogares disponen de receptores digitales, mientras que en el Distrito Federal casi 30 por ciento de los hogares ya dispone de ellos.

Al respecto, es importante que el Estado pueda crear las condiciones para asegurar el acceso a los decodificadores digitales, con la finalidad de que los hogares y comercios no vean interrumpido el servicio de televisión abierta. Por ello, se prevé en el artículo Quinto transitorio que la transición digital terrestre deberá culminar el 31 de diciembre de 2015 y los Poderes de la Unión están obligados a promover la implementación de equipos receptores y decodificadores, así como los recursos presupuestarios necesarios para estos efectos.

#### **10. Medidas a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones**

- *Must carry y must offer*

Los avances tecnológicos y el crecimiento del sector de las telecomunicaciones han hecho posible que cada vez más mexicanos tengan acceso a servicios de televisión restringida, los que se prestan a través de las redes de los concesionarios y mediante el



uso de dispositivos o terminales por parte de los suscriptores. Por tratarse de servicios de telecomunicaciones, por los que se cobra una contraprestación, queda al arbitrio de los concesionarios la determinación de los contenidos que ofrece, lo que no siempre incluye los contenidos de la televisión abierta, en ocasiones por los costos que representa. No obstante, la opción de contar con servicios de televisión restringida no debe ser un obstáculo para que los suscriptores reciban la señal de televisión abierta a la que tienen derecho y que cumple una función social.

Por ello, una de las medidas que prevé la iniciativa que se somete a la consideración de esa Soberanía, es el deber de los concesionarios de televisión restringida de incluir dentro de su programación la señal radiodifundida, lo que se conoce internacionalmente como *must carry*. Ahora bien, esta obligación que se impone a los concesionarios sólo es posible cumplirla en la medida de que los concesionarios de radiodifusión, titulares de los derechos sobre los contenidos que transmiten al público, permitan su retransmisión a los concesionarios de televisión restringida, por lo que también se prevé en la iniciativa esta obligación, lo que se conoce como *must offer*.

Por lo anterior, se incorporan en el artículo Octavo transitorio las figuras de *must carry* y *must offer* de las señales radiodifundidas, de manera gratuita, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones. No obstante, tratándose de concesionarios declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes, éstos no se beneficiarán de la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita, por lo que deberán acordar las condiciones y precios de los contenidos radiodifundidos o de la retransmisión y, en caso de diferendo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa bajo los principios de libre competencia y concurrencia. Asimismo, cuando el Instituto declare que existen condiciones de competencia en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, no aplicará la regla de gratuidad y los concesionarios estarán en libertad de acordar los precios y condiciones de la retransmisión de contenidos radiodifundidos.

Con estas medidas se atiende a lo previsto en el compromiso 43 del Pacto por México.

- Licitación de dos cadenas de televisión abierta

Con el objeto de que contemos con una mayor oferta de contenidos en televisión abierta, se prevé como una de las acciones inmediatas a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que una vez constituido, deberá publicar en un plazo no mayor a 120 días naturales, las bases y convocatorias para licitar nuevas concesiones de frecuencias de televisión radiodifundida que deberán ser agrupadas a efecto de formar por lo menos dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional. Esta medida atiende al compromiso 43 del Pacto por México.



- **Medidas inmediatas para favorecer la competencia**

Como se ha mencionado, es necesario generar condiciones de competencia en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, a efecto de mejorar la oferta de dichos servicios, su calidad y los precios a los usuarios. Dichas medidas no deben esperar más. Por ello, con el objeto de avanzar en este sentido, se propone en el artículo Octavo transitorio de la iniciativa que el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en un plazo no mayor de 180 días naturales a partir de su integración, determine la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, e imponga las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.

Para ello, se prevé un criterio objetivo en razón de la participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, por lo que se considerará como agente económico preponderante, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, por el tráfico en sus redes o la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Con el mismo fin, se prevé que el Instituto establezca las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en telefonía, televisión restringida e internet fijos, de manera que los concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente. Esta medida será aplicable también a los concesionarios con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final.

Estas medidas implican la acción inmediata del Instituto, a efecto de que los beneficios planteados con la reforma comiencen a materializarse en el corto plazo, en beneficio de los usuarios.

## **11. Red Troncal**

La infraestructura es un factor crítico para el desarrollo económico, social y humano. Actualmente, el bienestar social depende crecientemente del grado de desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones. Como en diversos países del mundo, la industria de las telecomunicaciones en México es uno de los sectores productivos más dinámicos de la economía; sin embargo, la infraestructura es aún insuficiente.



Entre 2005 y 2011, la banda ancha móvil creció a una tasa promedio de 127 por ciento anual. México ha pasado de tener 2.7 millones de suscriptores de banda ancha en el último trimestre de 2010 a tener 9.7 millones para el segundo trimestre de 2012. Sin embargo, estos números están lejos de los alcanzados por los principales socios comerciales del país.

Las redes de acceso son el medio que permite a los usuarios acceder a los servicios de telecomunicaciones. Para transportar todo el creciente tráfico de voz y datos que generan, se requiere de redes de transporte. En México, como en la mayoría de los países en desarrollo, la mayor red troncal es propiedad del principal operador, cuya red es de punto a punto con baja capacidad y con una competencia muy limitada.

Una institucionalidad precaria se ha traducido en una baja inversión de infraestructura; se tiene insuficiente inversión en redes de última milla y en redes troncales, tanto de larga distancia como interurbanas, por lo que no existe un suficiente servicio de acceso y transporte de voz y datos.

Por lo anterior resulta fundamental la creación de una robusta red troncal nacional que mejore las condiciones de acceso a las telecomunicaciones de las personas cuya demanda por estos servicios no ha sido atendida y que en general son de bajos ingresos, lo que a su vez permitirá que dicho mercado sea atractivo a los operadores de telecomunicaciones que se apoyen en la misma. Una red de esta naturaleza facilitaría el acceso de servicios como tele-salud y tele-educación, entre otros, en aquellas comunidades que hoy enfrentan condiciones de pobreza y acceso limitado a servicios públicos.

Por ello, se propone en el artículo Décimo Sexto transitorio, el mandato al Ejecutivo Federal de instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones, que esté en operación antes de que concluya el año 2018.

Al respecto, la Comisión Federal de Electricidad ha construido en los últimos años una importante infraestructura de fibra oscura que se constituirá en la estrategia fundamental de la política pública para garantizar la cobertura de servicios de telecomunicaciones, incluido el internet de banda ancha, a todos los mexicanos. Por ello, se prevé que la Comisión Federal de Electricidad ceda a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones y le transfiera todos los recursos y equipos necesarios para la operación y explotación de dicha red, así como el aprovechamiento de al menos 90 Mhz del espectro liberado por la transición a la Televisión Digital Terrestre en la banda de 700 MHz, que por sus características de propagación la hacen adecuada para dar cobertura en el medio semi-urbano y rural.



El modelo de red compartida asegurará que ningún prestador de servicios de telecomunicaciones tenga influencia en su operación, y operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades. La red prestará exclusivamente servicios a las empresas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones, bajo condiciones de no discriminación y precios competitivos; estos operadores se obligarán a su vez a ofrecer a los demás operadores y comercializadores las mismas condiciones que reciban de la red compartida.

De esta manera se atienden los compromisos 41 y 44 del Pacto por México.

## **12. Política de inclusión digital y Plan Nacional de Desarrollo**

El desarrollo en la penetración del servicio de internet de banda ancha requiere de una política pública con visión de largo plazo que promueva el valor social del acceso universal a las tecnologías de la información y la banda ancha.

Por ello, la iniciativa prevé la ejecución de una política de inclusión digital universal, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia infraestructura y conectividad, tecnologías de la información y comunicación, y habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y Expediente Clínico Electrónico, y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, entre otros aspectos.

Dicha política tendrá, entre otras metas, que por lo menos 70 por ciento de todos los hogares y 85 por ciento de todas las micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, cuenten, a precios competitivos, con accesos con una velocidad real para descarga de información de conformidad con el promedio registrado en los países miembros de la OCDE.

Con esta medida se atiende el compromiso 42 del Pacto por México.

Finalmente, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se establece que el Ejecutivo Federal incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo:

- Un programa de banda ancha en sitios públicos que identifique el número de sitios a conectar cada año. La tendencia internacional considera el acceso a la banda ancha en sitios públicos de investigación, educación, salud, centros comunitarios y otros inmuebles de gobierno como una responsabilidad del Estado. A través de ellos se proveen servicios de alto impacto social produciendo una mejoría en las oportunidades de la población en general y en particular de los grupos en zonas



rurales o marginadas, reduciendo así la brecha digital e incrementando los niveles de bienestar.

- Un programa de trabajo para dar cabal cumplimiento a la política para la transición a la Televisión Digital Terrestre.
- Un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de acceso universal, no discriminatorio, compartido y continuo.

Para que las tecnologías de la información puedan cumplir el papel de habilitadoras de la productividad y la eficiencia, es fundamental que el Estado asuma un papel activo y rector en la promoción de redes con capacidad suficiente para estos servicios. Es por ello que la creación de mercados de telecomunicaciones y radiodifusión más competidos, la generación de condiciones para incrementar sustantivamente la infraestructura y la obligación de hacer más eficiente su uso, lo cual tiene un impacto directo en los precios y en el aumento de la calidad de los servicios, hoy se vuelve el punto donde convergen plenamente la política económica y la política social del Estado.

Por todo lo anterior, en ejercicio de las facultades que otorga el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esa Soberanía, la siguiente iniciativa de

## **DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se **REFORMAN** el párrafo primero del artículo 6o.; el artículo 7o.; el párrafo sexto del artículo 27; el párrafo segundo del artículo 28; la fracción XVII del artículo 73; la fracción VII del artículo 78, y el párrafo sexto del artículo 94; y se **ADICIONAN** los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo 6o.; y los párrafos decimotercero a vigésimo noveno al artículo 28, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6º.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, **la vida privada** o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.



**Toda persona tiene derecho al libre acceso a información veraz, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.**

**El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.**

**Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:**

- A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:**
  - I. a VII. ...**
- B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:**
  - I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.**
  - II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.**
  - III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.**
  - IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.**



- V. La Ley establecerá un organismo público con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo período.

El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo período por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.

El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.

**Artículo 7º.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.



**Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.**

**Artículo 27. ...**

...  
...  
...  
...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, **salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.** Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

...  
...  
...

**Artículo 28. ...**

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo,



procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o **para** obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

**El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.**

**El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.**



**El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada de varios medios de comunicación que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.**

**Corresponde al Instituto, previa opinión no vinculante del Ejecutivo Federal, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, social y privado y se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. Las concesiones serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.**

**El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.**

**La Comisión Federal de Competencia y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:**

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;**



- II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. El Congreso garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
- V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;
- VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público;
- VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Cuando se trate de resoluciones emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los procedimientos serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;
- VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerán ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes;
- IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos, y
- X. La retribución que perciban los comisionados será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El comisionado presidente y los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de treinta y cinco años;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente a la buena fama en el concepto público, inhabilitará para la designación en el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- IV. Poseer título profesional en materias relacionadas a la competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;
- V. Haberse desempeñado, cuando menos cinco años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;
- VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;
- VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante los cinco años previos a su nombramiento, y
- VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos cinco años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos cinco años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.



Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley sancionará los casos en que los comisionados establezcan contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados, salvo en audiencia pública, con la presencia de otros comisionados y como parte de los procedimientos respectivos.

Los comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

Los aspirantes a ser designados como comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.



La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Todos los actos del proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables.

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, una vez integrada la investigación que en cada caso corresponda, harán del conocimiento del Ministerio Público los hechos cuando adviertan la probable existencia de un delito, sin perjuicio de sustanciar el procedimiento administrativo correspondiente.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XVI. ...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII a XXX. ...

Artículo 78. ...

...

I. a VI. ...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. ...



**Artículo 94. ...**

...  
...  
...  
...

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, **entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica**, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos, deberán aplicarse en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones.

**TERCERO.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

- I. Establecer tipos penales especiales que castiguen severamente prácticas monopólicas y fenómenos de concentración;
- II. Regular el organismo público a que se refiere el artículo 6o. que se adiciona en virtud del presente Decreto. Pasarán a este organismo público los recursos humanos, financieros y materiales del organismo descentralizado denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales;



- III. Establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión, a efecto de que únicamente existan concesiones, asegurando una diversidad de medios que permita distinguir las concesiones de uso comercial, público, social y privado;
- IV. Regular el derecho de réplica;
- V. Establecer la prohibición de difundir publicidad engañosa o subrepticia;
- VI. Establecer los mecanismos que aseguren la promoción de la producción nacional independiente;
- VII. Establecer prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial, consistentes con los principios de competencia, para el efecto de que los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones no otorguen subsidios a los servicios que proporcionan, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico. Cada concesionario deberá fijar tarifas mínimas, consistentes con los principios de competencia, para la emisión de anuncios, las cuales serán presentadas ante la autoridad para su registro público;
- VIII. Determinar los criterios conforme a los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones otorgará las autorizaciones para el acceso a la multiprogramación, bajo los principios de competencia y calidad, garantizado el derecho a la información y atendiendo de manera particular la concentración nacional y regional de frecuencias, incluyendo el pago de las contraprestaciones debidas;
- IX. Creará un Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, integrado por miembros honorarios y encargado de fungir como órgano asesor en la observancia de los principios establecidos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, y
- X. Aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven del presente Decreto.

**CUARTO.** En el mismo plazo referido en el artículo anterior, el Congreso de la Unión deberá expedir un solo ordenamiento legal que regule de manera convergente, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.



La ley establecerá que las concesiones serán únicas, de forma que los concesionarios puedan prestar todo tipo de servicios a través de sus redes, siempre que cumplan con las obligaciones y contraprestaciones que les imponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones, una vez que haya determinado los concesionarios que tienen el carácter de agente económico preponderante en términos de la fracción III del artículo Octavo Transitorio de este Decreto, establecerá, dentro de los sesenta días naturales siguientes, mediante lineamientos de carácter general, los requisitos, términos y condiciones que los actuales concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía deberán cumplir para que se les autorice la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o para transitar al modelo de concesión única, siempre que se encuentren en cumplimiento de las obligaciones previstas en las leyes y en sus títulos de concesión. La autorización a que se refiere este párrafo podrá otorgarse a los agentes económicos preponderantes sólo cuando se encuentren en cumplimiento de las medidas que se les hayan impuesto conforme a lo previsto en las fracciones III y IV del artículo Octavo transitorio de este Decreto. El Instituto deberá resolver sobre la procedencia o improcedencia de las autorizaciones a que se refiere este párrafo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la presentación de las solicitudes respectivas y, en el primer caso, determinará las contraprestaciones correspondientes.

**QUINTO.** A la entrada en vigor del presente Decreto se permitirá la inversión extranjera directa hasta el cien por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, y hasta el cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión.

La transición digital terrestre culminará el 31 de diciembre de 2015. Los Poderes de la Unión estarán obligados a promover, en el ámbito de sus competencias, la implementación de equipos receptores y decodificadores necesarios para la adopción de esta política de gobierno garantizando, a su vez, los recursos presupuestales que resulten necesarios. Los concesionarios y permisionarios están obligados a devolver, en cuanto culmine el proceso de transición a la televisión digital terrestre, las frecuencias que originalmente les fueron concesionadas por el Estado, a fin de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la competencia y el uso óptimo de la banda de 700 MHz.

**SEXTO.** Con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, los primeros comisionados nombrados en cada uno de esos órganos concluirán su encargo el último día de febrero de los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021. Los comisionados presidentes concluirán su encargo el último día de febrero del 2022.



El Ejecutivo Federal, al someter los nombramientos a la ratificación del Senado de la República, señalará los periodos respectivos, así como el candidato a comisionado presidente.

Para los nombramientos de los primeros comisionados, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones, deberá observarse lo siguiente:

- I. El Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución deberá enviar al Ejecutivo Federal las listas de aspirantes respectivas, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto;
- II. Una vez recibidas las listas, el Ejecutivo Federal deberá remitir sus propuestas al Senado de la República dentro de los diez días naturales siguientes;
- III. El Senado de la República, una vez reunido, contará un plazo de diez días naturales para resolver sobre la propuesta, y
- IV. En caso de que respecto de una misma vacante el Senado de la República no apruebe en dos ocasiones la designación del Ejecutivo Federal, corresponderá a éste la designación directa del comisionado respectivo, a partir de la lista de aspirantes presentada por el Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución.

**SÉPTIMO.** En tanto se integran los órganos constitucionales conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto transitorio, continuarán en sus funciones, conforme al marco jurídico vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, los órganos desconcentrados Comisión Federal de Competencia y Comisión Federal de Telecomunicaciones. Los recursos humanos, financieros y materiales de los órganos desconcentrados referidos pasarán a los órganos constitucionales que se crean por virtud de este Decreto.

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, continuarán su trámite ante estos órganos en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio. Las resoluciones que recaigan en estos procedimientos, sólo podrán ser impugnadas en términos de lo dispuesto por el presente Decreto mediante juicio de amparo indirecto.

Asimismo, los juicios y recursos en trámite, continuarán hasta su conclusión conforme a la legislación vigente a la entrada en vigor del presente Decreto.



Si no se hubieren realizado las adecuaciones al marco jurídico previstas en el artículo Tercero Transitorio a la fecha de la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, éstos ejercerán sus atribuciones conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y, en lo que no se oponga a éste, en las leyes vigentes en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

**OCTAVO.** Una vez constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto transitorio, deberá observarse lo siguiente:

- I. Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde.

Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están obligados a retransmitir la señal de televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios.

Los concesionarios de telecomunicaciones o de televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes en los términos de este Decreto, no se beneficiarán de la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita; lo que en ningún caso se reflejará como costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Estos concesionarios deberán acordar las condiciones y precios de los contenidos radiodifundidos o de la retransmisión. En caso de diferendo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa bajo los principios de libre competencia y concurrencia.

Las obligaciones de ofrecer y retransmitir gratuitamente los contenidos radiodifundidos perderán su vigencia simultáneamente cuando existan condiciones de competencia en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones. Esta declaración será realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en los términos que establezca la ley. En este caso, los concesionarios estarán en libertad de acordar los precios y condiciones de la retransmisión de contenidos radiodifundidos. En caso de diferendo el Instituto Federal de Telecomunicaciones determinará la tarifa que deberá estar orientada a costos.



- II. Para dar cabal cumplimiento al Programa de Licitación y Adjudicación de Frecuencias de Televisión Radiodifundida Digital, el Instituto Federal de Telecomunicaciones publicará, en un plazo no mayor a ciento veinte días naturales a partir de su integración, las bases y convocatorias para licitar nuevas concesiones de frecuencias de televisión radiodifundida que deberán ser agrupadas a efecto de formar por lo menos dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional, bajo los principios de funcionamiento eficiente de los mercados, máxima cobertura nacional de servicios, derecho a la información y función social de los medios de comunicación, y atendiendo de manera particular las barreras de entrada y las características existentes en el mercado de televisión abierta. No podrán participar en las licitaciones aquellos concesionarios o grupos relacionados con vínculos de tipo comercial, organizativo, económico o jurídico, que actualmente acumulen concesiones para prestar servicios de radiodifusión de 12 MHz de espectro radioeléctrico o más en cualquier zona de cobertura geográfica.
  
- III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, por el tráfico en sus redes o la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.

- IV. El Instituto Federal de Telecomunicaciones, en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, establecerá las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del agente preponderante en



telefonía, televisión restringida e internet fijos, de manera que los concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente. Estas medidas también serán aplicables al agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de servicios al usuario final.

Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;

- V. El Instituto Federal de Telecomunicaciones revisará, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su integración, los títulos de concesión vigentes, a efecto de verificar el cumplimiento de sus términos, condiciones y modalidades.
- VI. En un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a su integración, el Instituto Federal de Telecomunicaciones recabará la información necesaria a fin de constituir el Registro Público de Concesiones a que se refiere el artículo 28 de la Constitución.

**NOVENO.** En relación con las resoluciones a que se refieren las fracciones III y IV del artículo anterior, se estará a lo siguiente:

- I. Se pronunciarán de conformidad con el procedimiento que establezca la legislación vigente en la fecha de su emisión y a falta de disposición expresa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- II. Únicamente podrán ser impugnadas mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, tal y como lo establece el artículo 28 de la Constitución, reformado en virtud del presente Decreto. Las normas generales aplicadas durante el procedimiento y los actos intraprocesales sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida, y
- III. No admitirán recurso administrativo alguno y solamente podrán ser impugnadas a través del juicio de amparo indirecto en los términos de la fracción anterior.

El incumplimiento de las medidas contempladas en las citadas resoluciones será sancionado en términos de las disposiciones aplicables. El incumplimiento a la separación contable, funcional o estructural dará lugar a la revocación de los títulos de concesión.



**DÉCIMO.** Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

**DÉCIMO PRIMERO.** Para que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada, la ley dotará al Instituto Federal de Telecomunicaciones de atribuciones para vigilar el cumplimiento de los tiempos máximos que la misma señale para la transmisión de mensajes comerciales.

La ley deberá asegurar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, así como las normas en materia de salud y establecerá lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil. El Instituto contará con facultades para supervisar su cumplimiento.

Asimismo, corresponderá al Instituto resolver cualquier desacuerdo en materia de retransmisión de contenidos, con excepción de la materia electoral.

**DÉCIMO SEGUNDO.** El Consejo de la Judicatura Federal deberá establecer Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, en un plazo no mayor a sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

El Consejo de la Judicatura Federal emitirá acuerdos de carácter general en los que se preverán la forma de asignación de los asuntos y la rotación de jueces y magistrados especializados que conocerán de los mismos, así como las medidas pertinentes para garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de los juzgados y tribunales a que se refiere el párrafo anterior.

**DÉCIMO TERCERO.** La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las disposiciones necesarias para dotar de suficiencia presupuestaria a los órganos reguladores a que se refiere este Decreto para el desempeño de sus funciones, así como las previsiones presupuestarias para el buen funcionamiento del organismo a que se refiere el artículo 6o, Apartado B, fracción V, de la Constitución.

**DÉCIMO CUARTO.** El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia infraestructura y conectividad, tecnologías de la información y comunicación, y habilidades digitales, así



como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y Expediente Clínico Electrónico y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, entre otros aspectos.

Dicha política tendrá, entre otras metas, que por lo menos 70 por ciento de todos los hogares y 85 por ciento de todas las micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, cuenten con accesos con una velocidad real para descarga de información de conformidad con el promedio registrado en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Esta característica deberá ser ofrecida a precios competitivos internacionalmente.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá realizar las acciones necesarias para contribuir con los objetivos de la política de inclusión digital universal.

Asimismo, el Ejecutivo Federal elaborará las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones del Gobierno Federal y realizará las acciones tendientes a garantizar el acceso a internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**DÉCIMO QUINTO.** La Comisión Federal de Electricidad cederá totalmente a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones y le transferirá todos los recursos y equipos necesarios para la operación y explotación de dicha concesión, con excepción de la fibra óptica, derechos de vía, torres, postiería, edificios e instalaciones que quedarán a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, garantizando a Telecomunicaciones de México el acceso efectivo y compartido a dicha infraestructura para su aprovechamiento eficiente, a fin de lograr el adecuado ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos. Telecomunicaciones de México tendrá atribuciones y recursos para promover el acceso a servicios de banda ancha, planear, diseñar y ejecutar la construcción y el crecimiento de una robusta red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional, así como la comunicación vía satélite y la prestación del servicio de telégrafos. Lo anterior, de conformidad con los lineamientos y acuerdos emitidos por el órgano regulador.

**DÉCIMO SEXTO.** El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y entidades competentes, instalará una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo, que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones, de conformidad con los principios del presente Decreto y las características siguientes:

- I. Iniciará la instalación antes de que concluya el año 2014, y estará en operación antes de que concluya el año 2018;



- II. Contemplará el aprovechamiento de al menos 90 MHz del espectro liberado por la transición a la Televisión Digital Terrestre (banda 700 MHz), de los recursos de la red troncal de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad y de cualquier otro activo del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la red compartida;
- III. Podrá contemplar inversión pública o privada, identificando las necesidades presupuestales y, en su caso, las previsiones que deba aprobar la Cámara de Diputados;
- IV. Asegurará que ningún prestador de servicios de telecomunicaciones tenga influencia en la operación de la red;
- V. Asegurará el acceso a los activos requeridos para la instalación y operación de la red, así como el cumplimiento de su objeto y obligaciones de cobertura, calidad y prestación no discriminatoria de servicios;
- VI. Operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, y prestará exclusivamente servicios a las empresas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones, bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos. Los operadores que hagan uso de dicha compartición y venta desagregada se obligarán a ofrecer a los demás operadores y comercializadores las mismas condiciones que reciban de la red compartida, y
- VII. Promoverá que la política tarifaria de la red compartida fomente la competencia y que asegure la reinversión de utilidades para la actualización, el crecimiento y la cobertura universal.

El Ejecutivo Federal, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, incluirá en los instrumentos programáticos respectivos, las acciones necesarias para el desarrollo de la red a que se refiere este artículo.

**DÉCIMO SÉPTIMO.** En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Ejecutivo Federal incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales conducentes las siguientes acciones:

- I. El crecimiento de la red troncal prevista en el artículo Décimo Sexto transitorio de este Decreto, ya sea mediante inversión pública, privada o mixta, para asegurar la máxima cobertura de servicios a la población;



- II. Un programa de banda ancha en sitios públicos que identifique el número de sitios a conectar cada año;
- III. Un estudio pormenorizado que identifique el mayor número posible de sitios públicos federales, ductos, postería y derechos de vía que deberán ser puestos a disposición de los operadores de telecomunicaciones y radiodifusión para agilizar el despliegue de sus redes. El programa deberá incluir la contraprestación que los concesionarios deberán pagar por el aprovechamiento correspondiente, bajo principios de acceso no discriminatorio y precios que promuevan el cumplimiento del derecho a que se refiere el artículo 6o., párrafo tercero, de la Constitución, siempre y cuando el concesionario ofrezca las mismas condiciones en el acceso a su propia infraestructura;
- IV. Un programa de trabajo para dar cabal cumplimiento a la política para la transición a la Televisión Digital Terrestre y los recursos presupuestales necesarios para ello, y
- V. Un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico que, de manera enunciativa y no limitativa, incluirá lo siguiente:
  - a) Un programa de trabajo para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de acceso universal, no discriminatorio, compartido y continuo, y
  - b) Un programa de trabajo para disminuir la separación entre estaciones de radio y televisión conforme a la práctica internacional y para una red nacional de banda ancha.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá realizar las acciones necesarias para contribuir con los objetivos y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos, relacionados con los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones.

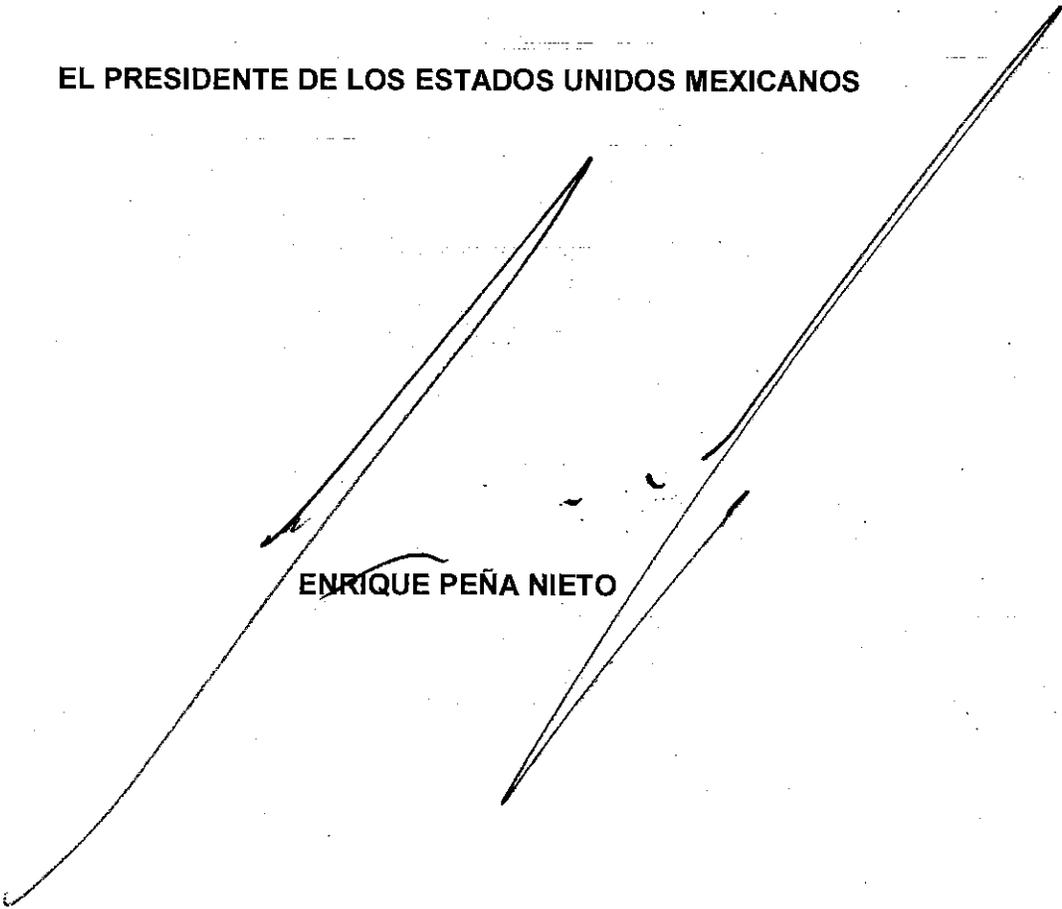


Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto  
que reforma y adiciona diversas  
disposiciones de la Constitución Política  
de los Estados Unidos Mexicanos

Reiteramos a Usted Ciudadano Presidente, la seguridad de nuestra consideración más  
atenta y distinguida.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a once de marzo de dos mil trece.

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**



**ENRIQUE PEÑA NIETO**

The signature of Enrique Peña Nieto is written in black ink, appearing as a series of overlapping, sweeping lines that form a stylized, elongated shape. It is positioned below the printed name and extends across the width of the signature line.



Hoja de firma de la Iniciativa de Decreto  
que reforma y adiciona diversas  
disposiciones de la Constitución Política  
de los Estados Unidos Mexicanos

DIPUTADO LUIS ALBERTO  
VILLARREAL GARCÍA  
COORDINADOR DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL

DIPUTADO SILVANO AUREOLES  
CONEJO  
COORDINADOR DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

DIPUTADO MANLIO FABIO BELTRONES  
RIVERA  
COORDINADOR DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL  
PARTIDO REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL

DIPUTADO ARTURO ESCOBAR Y VEGA  
COORDINADOR DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL  
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE  
MEXICO



Oficio No. 312.A.- 00945  
México, D. F. a 8 de marzo de 2013



**MTRA. JULIETA YELENA FERNÁNDEZ UGALDE**

**Directora General Jurídica de Egresos**

Presente

Me refiero a su oficio número 353.A.-0168 de fecha 8 de marzo de 2013, mediante el cual remite la "INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", enviado por la Procuraduría Fiscal de la Federación, a través del oficio núm. 529-II-SFFLC-059/13 del 8 de marzo del año en curso, a fin de recabar el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, de conformidad con la evaluación de impacto presupuestario emitida por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante oficio núm. EIP 1.2.304-03670 del 8 de marzo del año en curso; y, a los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 al 20 de su Reglamento; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal así como sus modificaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003 y 14 de abril de 2005, respectivamente; y, 65 apartado A fracción II y apartado B fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se tiene inconveniente en que se continúe con los trámites conducentes para la formalización de la Iniciativa de referencia, en la consideración de que la Dependencia manifiesta lo siguiente:

- El impacto que se genera con motivo de la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica como órganos autónomos y las retribuciones correspondientes a sus Comisionados, se cubrirán con la transferencia de los recursos



humanos, financieros y materiales de los órganos desconcentrados Comisión Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia, respectivamente. Asimismo la creación de un organismo público con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, que será constituido con los recursos humanos, financieros y materiales del organismo descentralizado denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales, actualmente sectorizado en la Secretaría de Gobernación.

- Para la cesión total de la concesión de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a Telecomunicaciones de México para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, CFE le transferirá todos los recursos y equipos necesarios para la operación y explotación de dicha concesión, con la excepción de la fibra óptica, derechos de vía, torres, posteria, edificios e instalaciones que quedarán a cargo de la CFE, por lo que no se tiene impacto en los programas aprobados de la dependencia ni de sus entidades.
- No establece destino específico de gasto público.
- No requiere el establecimiento de nuevas atribuciones ni actividades que deberán realizar la dependencia o entidades bajo su coordinación, que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.
- No requiere la inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**EL DIRECTOR GENERAL**

**JAI ME F. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**



**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Luis Alberto Villarreal García, PAN, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Silvano Aureoles Conejo, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; María San Juana Cerda Franco, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Francisco Agustín Arroyo Vieyra; vicepresidentes, Patricia Elena Retamoza Vega, PRI; José González Morfín, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Tanya Rellstab Carreto, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Fernando Bribiesca Sahagún, NUEVA ALIANZA.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS LEOBARDO ALCALÁ PADILLA Y LUIS ARMANDO CÓRDOVA DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Leobardo Alcalá Padilla y Luis Armando Córdova Díaz, diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con apego en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Organización Mundial de la Salud, organismo especializado de las Naciones Unidas (ONU) aprobada en 1946, conceptualiza a la salud “como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.

Reconoce igual a la salud como “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 25, estableció que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en su artículo XI, reconoce que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, incluyendo la asistencia médica.

El 16 de diciembre de 1966, la ONU adopta el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, documento que en su artículo 12, reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

El tema de la salud se encuentra consagrado en distintos tratados internacionales, en tratados regionales y en las Constituciones de todos los países del mundo, algunas de ellas, dan mayor extensión dedicada a la protección de la salud, cito como ejemplo el artículo 64 de la Constitución de Portugal, entendiendo que la salud está estrechamente relacionada con el derecho fundamental de todas las personas a la vida, y su implicación de vivirla con dignidad.

En México en diciembre de 1982, el Ejecutivo federal presentó la iniciativa con proyecto de decreto de adición al artículo 40. constitucional a efecto de estipular que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud...”, la propuesta fue aprobada en el Congreso de la Unión en diciembre del mismo año y publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Entre los motivos de dicha iniciativa destacaban que la salud constituye una condición elemental en la vida para el disfrute de esta y de manera plena, sin admitir discriminaciones. Justificaba además, que no podía hablarse de una sociedad sana considerando que injustamente existen sectores completos de la población, sin el disfrute real de este derecho.

Sostenía que el derecho a la protección de la salud debería alcanzar a toda mexicana y mexicano por igual, desde el inicio como en la fase de término de la vida, no sólo prolongándola, sino haciéndola más grata con una mejor y mayor calidad con la expectativa de hacerla digna de ser vivida.

Coincidimos con el posicionamiento de la citada reforma al señalar que el derecho a la protección de la salud es “dar a todos los mexicanos la garantía de recibir atención médica acorde a sus necesidades y no acorde a sus recursos”.

En síntesis, argumentaba que el disfrutar del nivel más alto de salud posible debe constituir uno de los derechos fundamentales de todo mexicano sin distinción alguna.

La iniciativa en cuestión fue sin duda una respuesta noble para atender una demanda largamente esperada por millones de mexicanos que no tenían acceso a la salud. Sin embargo, actualmente se mantienen permanentes los rezagos y retos principalmente en aquellos sectores de la población que por algunas circunstancias se encuentran en el abismo de la marginación y el olvido, es decir, persiste un vacío que debe atenderse con el fin de tutelar el interés de los grupos económica y socialmente más débiles.

Incuestionablemente, el derecho a la protección de la salud implica un esfuerzo coordinado y planeado entre las políticas públicas de salud y la instrumentación de programas específicos en lo que se garanticen las acciones para aumentar la accesibilidad a los servicios de salud ya existentes y consolidar este derecho para toda la población.

El 7 de febrero de 1984, se publicó la Ley General de Salud, reglamenta del artículo 4o. constitucional del derecho a la protección de la salud, en su artículo 2o. puntualiza las finalidades de este derecho:

**“Artículo 2o.** El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

- I.** El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II.** La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III.** La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV.** La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V.** El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- VI.** El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud; y
- VII.** El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud”.

Los artículos 23, 24, 27, 28, 29 y 33 de dicho ordenamiento dan cuenta de la prestación de los servicios de salud, que de conformidad con el artículo el artículo 23 indica: “Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad”.

Los esfuerzos del Estado mexicano por atender el acceso a la salud de toda la población ha avanzando significativamente, ahí tenemos las instituciones dedicadas a atender la salud de la población como el IMSS, el ISSSTE, los centros de salud y recientemente el Seguro Popular para atender a la población que no es derechohabiente, destacando que este sistema de salud no cubre todas las enfermedades y no todos los tratamientos.

Omitir rezagos en este rubro sería incorrecto. En el 2010, de acuerdo con el Informe del Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social (Coneval) sobre pobreza multidimensional, y con el análisis de datos del Censo de Población y Vivienda 2010, reveló que más de 37 millones de mexicanos (33.2 por ciento de la población) no tenían acceso a ninguno de los sistemas de salud existentes.

El 29 de septiembre de 2010, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados organizó el foro *Por la universalización y atención integral de la salud*. En este evento, participaron diversas organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos, la conclusión del foro fue que en México no se cumple con el derecho a la salud y no existe una verdadera mejora en la atención a los grupos más vulnerables.

Las mesas de trabajo del foro, abarcaron las temáticas:

1. Universalidad de la Salud desde un concepto integral de derechos y políticas de salud en México.
2. Sistemas de Salud.
3. Financiamiento del sistema público de salud, transparencia y rendición de cuentas.
4. Determinantes sociales de la salud.
5. Exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la salud.

En el foro se habló de la mortalidad materna que, en los últimos tres años fallecieron 3,431 mujeres por causas asociadas al proceso de embarazo, parto y posparto. En relación a la infraestructura hospitalaria, las cifras indicaron que en las regiones marginadas del país contaban con 0.1 camas por cada 1,000 habitantes y la mayoría de la veces los enfermos debían comprarse el medicamento ante el desabasto y la falta del mismo, situación que actualmente no parece haber cambiado.

De acuerdo con el estudio *El acceso a los servicios médicos en los 125 municipios con menos desarrollo* del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, publicado en junio de 2012, revela que se ha incumplido con la promesa de garantizar el acceso la salud de todos los mexicanos. El documento da cuenta que el 42 por ciento de la población de los 125 municipios más pobres del país, por señalar los casos de Oaxaca con 58 municipios, Guerrero con 21, Chiapas con 20, Veracruz con 15, Puebla con 9, no tiene servicio médico y en las comunidades rurales 27.5 por ciento de la población no se atendió por falta de recursos económicos. Uno de los factores recurrentes en la falta de atención a la salud es que muchas unidades médicas simplemente están cerradas, están mal dotadas en infraestructura, no cuentan con el recurso humano

médico, y de atender a la población no se les proporciona el medicamento sencillamente porque no lo tienen.

El reporte sobre la discriminación en México 2012, presentado conjuntamente con el Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (Conapred) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en el rubro de salud, indica que el promedio nacional de personas que carecen de este servicio es de 33.2 por ciento; en el estado de Guerrero el 45.75 por ciento; en Oaxaca de 43.8 por ciento y en Chiapas el 41.73 por ciento. Esto significa que en dichas entidades la población se encuentra en un riesgo constante de morir por enfermedades transmisibles, nutricionales y de la reproducción.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2010, ubicaba a México en el lugar 144, en una lista de 189 países, en relación a la inversión del PIB al rubro de salud, ya que nuestro país invierte sólo 5.9 por ciento en este ramo, a diferencia de países como Estados Unidos que invierte el 15.7 por ciento; Canadá el 10.1 por ciento; Brasil 8.4 por ciento; Costa Rica destina 8.1 por ciento; Uruguay, 8 por ciento.

Evidentemente, este escenario refleja que la pobreza en México tiene rostro y es el de los grupos más vulnerables. La vulnerabilidad es la consecuencia derivada de un daño ocasionado por situaciones de desempleo, la falta de igualdad de oportunidades, las conductas discriminatorias, la marginación. La vulnerabilidad elimina el conjunto de derechos y libertades fundamentales de ciertas personas o grupos de personas, de manera tal que en los hechos y en la realidad no tienen acceso a los derechos como los de la educación, el empleo, la alimentación y la salud. Ahí están la población indígena, las personas de la tercera edad, las madres solteras, los menores y adolescentes en situación de riesgo social, los discapacitados, los indigentes, los desempleados quienes simplemente no tienen garantizado el acceso a un derecho elemental como es de la salud.

No se puede perder de vista además, que nuestro país enfrenta grandes retos para atender los padecimientos crónico degenerativos que presentan millones de mexicanos, algunos de ellos destacan por su alta frecuencia como la obesidad, la enfermedad cardiovascular y cerebrovascular, hipertensión arterial, diabetes mellitus –que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012, en los últimos 6 años el número de personas con diagnóstico de diabetes paso de 4.3 millones a 6.4 millones de personas-, cáncer, insuficiencia renal, cirrosis hepática, trastornos oculares como el glaucoma, osteoporosis, problemas articulares y de tejidos blandos.

Finalmente, para los proponentes, el derecho a la protección de la salud es una garantía individual consagrada en nuestra Constitución, sin embargo consideramos que le falta una definición que dé claridad en su componente del acceso de todos los mexicanos a este derecho, sin importar su condición social, ni el área geográfica del territorio nacional donde viva y que se garantice además mediante esta reforma el suministro básico de los medicamentos. Sabemos que la Ley General de Salud, habla de la disponibilidad de medicamentos, es decir pueden o no estar disponibles, muy distinto a garantizar el suministro básico de medicamentos para toda la población como se propone en esta reforma. Deseo citar el caso del artículo 3º Constitucional que consagra otro derecho como es el de la educación en donde claramente establece como obligatoria la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Consideramos que el derecho a la salud es el derecho por excelencia de una sociedad, ya este permite disfrutar de otros derechos. La vida y la salud están señalados como derechos paralelos y naturales, por ello son aspiraciones máximas de todo individuo y de toda la sociedad.

Por los motivos expuestos, se somete a la consideración de esta honorable soberanía, iniciativa:

**Único. Decreto que reforma y adiciona el quinto párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 4. ...**

...

...

...

Toda persona tiene derecho **al acceso y** a la protección de la salud, **con la garantía de recibir el suministro básico de medicamentos.** La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

**Transitorios**

Primero. Quedará sin efecto cualquier disposición que se oponga al presente ordenamiento.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de marzo de 2013.

Diputados: Leobardo Alcalá Padilla, Luis Armando Córdova Díaz (rúbrica).

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA AMALIA DOLORES GARCÍA MEDINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento la siguiente iniciativa de con proyecto de decreto para de reformar los artículos 35 y 135 constitucionales bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plasma en diversos ordenamientos los principios democráticos que deben regir la vida social, y los actos de Gobierno. Artículos constitucionales como el 3, 35, 39, 40 y 41, estipulan la participación de mexicanas y mexicanos en la toma de decisiones, no circunscritas en modo alguno al lapso de tiempo de comicios en los que se eligen representantes populares y gobernantes, y siempre deben hacerse efectivos los derechos y libertades que la propia Carta Magna consagra, como en el Artículo 6 (libertad de expresión), y 9 (derecho de asociación con fines políticos) bajo el principio de que la calidad de ciudadanía y los derechos que le son propios, tienen vigencia permanente. En ese contexto, se estableció la figura de la consulta popular en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una forma de democracia directa o semidirecta, según se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2012, en la reforma política respectiva.

Así, hoy se asume que la participación democrática de la ciudadanía no se agota en los procesos comiciales electivos.

En un estudio académico relativamente reciente,<sup>1</sup> se informa que en 27 entidades federativas y en el Distrito Federal hay mecanismos de participación ciudadana directa en sus legislaciones (las excepciones son Campeche, Hidalgo, Nayarit y Nuevo León), con diversos grados de efectividad y operatividad.

En América Latina, esa forma de participación marcó en algunos casos el fin de dictaduras y el paso a la democracia, como en Chile en 1988, o en Ecuador, que contemplaba el plebiscito en su Constitución desde 1967. Y el mecanismo se aplicó en 1978 cuando se llevó a cabo un referendo, para aprobar la nueva constitución con la que ese país recuperó la democracia. En efecto, en el período de 1958 a 1982 –asienta el estudio citado- hubo diez consultas populares en América Latina, de las cuales varias fueron iniciadas durante gobiernos autoritarios dando inicio a transiciones como en Uruguay 1980, en Ecuador 1979 y en 1988 en Chile; en el período 1983-2008 hubo 42 convocatorias, la mayoría en la última década.

En nuestro país, el plebiscito Ciudadano del 21 de marzo de 1994 en la Ciudad de México, al cual convocamos 6 asambleístas y en el cual participaron más de 300 mil personas, aun sin estar en la Legislación, fue esencial para la reforma que garantizó el derecho de las y los capitalinos a elegir a sus gobernantes.

En el caso de nuestra Constitución, las bases para la reglamentación de la consulta popular están en la fracción VIII del artículo 35, que se refiere a las obligaciones de la ciudadanía.

Esta reforma Constitucional fue muy importante, ya que abrió la puerta tanto a la figura del plebiscito como a la del referéndum, esenciales en los procesos de consulta popular.

La doctrina conceptualiza el plebiscito como una modalidad de la consulta popular, en la que el gobierno consulta en un proceso de votación a la ciudadanía para que opine sobre un determinado tema, y así tomar una decisión u otra respecto a temas de trascendencia nacional. Y el referéndum, como el proceso en el que se consulta a los ciudadanos y ciudadanas para que ratifiquen o no, una determinada norma o reforma a las leyes secundarias o a la propia Constitución.

Los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa y los romanos fueron los que dieron usos más amplios, ya que a partir del siglo IV A.C., las autoridades romanas recurrieron al *plebiscitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos.

En México, de 1825 a 1917, hubo algunos momentos estelares de participación ciudadana, como en 1867, cuando Benito Juárez convocó a plebiscito para reformar la Constitución Federal en relación con el equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión, su integración, y el ejercicio de sus funciones; la justificación del Benemérito para acudir al plebiscito sin una regulación legal expresa se sustentó en la gravísima crisis nacional, producida por la situación debido a la invasión francesa y el intento por instaurar un imperio, en contra de la república.<sup>2</sup>

En cuanto a tratados y convenios internacionales, el derecho a la participación ciudadana, se encuentra reconocido en:

a) La declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículo XX que declara que “toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

b) La Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 21 establece que: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medios de representantes libremente escogidos. ...3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público;...”

c) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25 expresa que todos los ciudadanos podrán “a) Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente escogidos...”<sup>3</sup>

El concepto plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum, de plebis* - pueblo y *scitum, decisión*, literalmente “decisión del pueblo” Es la consulta directa que hace al pueblo el poder del Estado, para que aquel exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que incide en la esencia misma del Estado.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al plebiscito como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales”.

En tal sentido, el plebiscito, es la institución de democracia directa por virtud de la cual, a las y los ciudadanos o el electorado se les consulta sobre la toma de decisiones políticas, o la realización de actos de gobierno-administrativos, no de carácter legislativos. Así, se trata de una manifestación democrática, un mecanismo de participación ciudadana cuyo objeto es consultar a la ciudadanía para

que exprese su aprobación o rechazo sobre la realización de actos o decisiones del Ejecutivo considerados trascendentales para el orden público y el interés social.

En todo caso, es indispensable establecer en el texto constitucional cuáles son los asuntos que se consideran “de trascendencia nacional”.

Y de la misma manera en que el numeral 3 de la fracción VIII del artículo en comento, especifica qué es lo que no podrá ser objeto de consulta popular por ser temas que no dependen de la opinión popular, tales como los derechos humanos, reconocidos por la Constitución por ser inherentes a la propia naturaleza del ser humano y a su dignidad; o lo referente a la organización y disciplina de las Fuerzas Armadas, por ser temas de seguridad nacional; se deben incluir en el texto constitucional los asuntos y los casos en los que podrá haber consulta popular, por ser de interés nacional y de la sociedad en su conjunto, tales como los que impactan la economía, la sustentabilidad y el futuro de la nación, entre ellos los que se refieren a las áreas y recursos estratégicos de la Nación contenidos en el artículo 27 de la Constitución, por tratarse de recursos propiedad de la nación, es decir, de todos los mexicanos. Se trata de decisiones que trascienden a una mayoría legislativa, y aún al constituyente permanente, y que requieren de la decisión de todos los dueños de dichos recursos, es decir del pueblo mexicano.

Subrayo: es necesario el aval de toda la ciudadanía en las posibles decisiones que competen a “recursos propiedad de la nación” tanto en la Constitución, como en la Ley reglamentaria respectiva.

En los estados modernos, éste es una práctica reconocida: basta mencionar las consultas en Europa- auténtica participación democrática directa- para decidir si un país se adhería o no a la Unión Europea; o si se avalaba una moneda única o no. O incluso la consulta directas sobre asuntos de diferente jerarquía que se lleva a cabo en los Estados Unidos de Norteamérica sobre los más diversos asuntos el día de las elecciones, incluyendo las preguntas sobre temas como el más reciente en los estados de Colorado y Washington, sobre la mariguana, entre otros.

Ahora bien; Nuestra Carta Magna es considerada por la doctrina jurídica como rígida. En efecto, el artículo 135 Constitucional ordena que las adiciones o reformas a la misma, sean votadas a favor por al menos dos tercios de las y los legisladores de cada Cámara del Congreso presentes, y por la mayoría de las legislaturas estatales; esto es al menos dieciséis, en los treinta un estados que actualmente conforman la república.

Pues bien: para estar en armonía con los tratados y convenios internacionales que subrayan la importancia de la participación popular en todos los asuntos normativos de gran impacto en la vida de las naciones, que México ha suscrito, y con el espíritu de las reformas y adiciones propuestas en la presente iniciativa para el artículo 35, resulta imperativo proponer un párrafo adicional al artículo 135 constitucional, para que toda reforma o adición a nuestra Carta Magna que sea de trascendencia nacional se someta a consulta popular, antes de ser votada por el constituyente permanente. Esto fortalecerá el ejercicio del mandato que le confieren los ciudadanos y ciudadanas al legislativo, ya que la soberanía popular radica en el pueblo.

Otra institución de la democracia directa es la revocación de mandato, la cual podemos ubicar como una modalidad del plebiscito.

La revocación de mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas siguiendo los procedimientos establecidos en la ley pueden destituir por medio de la votación a un servidor público antes de que termine su encargo.

La revocación de mandato es una institución eminentemente política y no una institución materialmente judicial como el juicio político o el desafuero.

Actualmente algunas constituciones locales como la de Oaxaca reconocen la revocación de mandato; asimismo dicha figura se reconocía en la Constitución de Chihuahua en el último párrafo del artículo 27 hasta que con fecha 27 de junio del 2012 fue derogada, lo que constituyó sin duda un retroceso.

Consideramos a la revocación de mandato como parte integral del derecho que la ciudadanía tiene de elegir a sus gobernantes y a sus representantes, es decir a sus mandatarios, quienes reciben el mandato del pueblo, y de retirarles ese mandato y esa representación. Con razón, por ser los representantes populares, depositarios de la soberanía del pueblo que los elige por determinado lapso de tiempo, puede revocársele el mandato antes de que éste concluya. Más aún, si la propia Carta Magna en su artículo 39 estipula que el pueblo tiene el inalienable derecho de cambiar la forma de gobierno, con mayor razón puede revocar el mandato a quien transitoriamente está ocupando determinada responsabilidad y, a juicio del pueblo mismo, no está cumpliendo con su encomienda; juicio que deberá expresarse de forma ordenada, pacífica, organizada y regulada por la propia Constitución.

Con base en las consideraciones vertidas propongo que al artículo 35 constitucional, de los derechos de la ciudadanía, se adicione en su fracción I la frase: **y de revocación de mandato**. En su fracción II se adicionen dos párrafos: en el que sería el segundo se pospone que dicha revocación incluya **todos los cargos de elección popular**, y en el que sería el tercer párrafo se especifican tiempos, formas y modalidades.

A la fracción VIII del propio Artículo 35, se le inserta un nuevo numeral 4º en el que **se especifican cuáles son los temas de trascendencia nacional**, asentados y no explicados en dicha fracción VIII actualmente en vigor; por lo que el actual numeral 4º pasaría a ser 5º, adicionándose la frase **los requisitos establecidos en el tercer párrafo de la fracción II**, y al final la frase **de tales procesos**. El actual numeral 5º pasaría a ser 6º y se le adicionaría lo siguiente: **y los comicios para la revocación de mandato dentro de los noventa días naturales contados a partir de la entrega de los documentos con los requisitos establecidos en el tercer párrafo de la fracción II**, con el fin de ubicar la temporalidad en la que se realizaría el proceso de revocación de mandato. Los subsecuentes párrafos 6º y 7º se recorrerían, pasando a ser 7º y 8º, respectivamente.

De la misma manera, la adición de un párrafo al artículo 135 constitucional, en donde diga: **Tratándose de reformas o adiciones sobre temas de trascendencia nacional, tendrán que ser sometidas a consulta popular antes que al constituyente permanente**.

Con base en todo lo anterior, la ciudadana diputada Amalia Dolores García Medina, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta a esta soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero. Se reforma:** la fracción I del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **se adicionan:** un segundo y tercer párrafos a la fracción II, un numeral 4o., recorriéndose los subsecuentes numerales, y dos adiciones a lo que sería el numeral 5o., todos de la fracción VIII del mismo artículo 35, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 135 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:**

I. Votar en las elecciones populares y **de revocación de mandato.**

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

**Todos los cargos de elección popular son revocables.**

**Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria de que se trate, un número no menor del dos por ciento de la lista nominal respectiva, o en su caso no menos de diez mil ciudadanas y ciudadanos de la circunscripción respectiva, podrán solicitar al Congreso de la Unión la convocatoria una consulta popular para revocar su mandato en los términos que establezcan las leyes.**

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

**1o.** Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

**a)** El Presidente de la República;

**b)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

**c)** Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

**2o.** Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

**3o.** No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia

electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

**4o. Son temas de trascendencia nacional, los que referidos a:**

**a) La exclusividad del sector público sobre las áreas estratégicas de la economía nacional señaladas en el artículo 27 de esta Constitución.**

**b) El dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo.**

**c) La participación de los sectores social y privado en las áreas prioritarias del desarrollo.**

**d) La explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y los minerales radioactivos por parte de la nación y en general sobre el régimen de concesiones establecido en el artículo 27 de esta Constitución.**

**e) Los demás que señalen las leyes**

**5o.** El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación de **los requisitos establecidos en el tercer párrafo de la fracción II** y en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados **de tales procesos** ;

**6o.** La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal, **y los comicios para la revocación de mandato dentro de los noventa días naturales contados a partir de la entrega de los documentos con los requisitos establecidos en el tercer párrafo de la fracción II** ;

**7o.** Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

**8o.** Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

...

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

**Tratándose de reformas o adiciones sobre temas de trascendencia nacional, y tendrán que ser sometidas a consulta popular y previo al proceso descrito en los dos párrafos anteriores.**

## **Transitorios**

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

## **Notas**

1 *Formas de participación ciudadana: el plebiscito*, Maestro Gonzalo Julián Rosa Hernández, Magistrado Electoral Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Finales del 2010

2 Tamayo, Jorge L., *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, Volumen 12, Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1967. Tomado de *Formas de participación ciudadana: el plebiscito*, Óp. Cit. P. 4.

3 Tomado de *ibidem*, P. 5.

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, 7 de marzo del 2013.

Diputada Amalia Dolores García Medina (rúbrica)

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, diputado Fernando Belauzarán Méndez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXII Legislatura, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política; y en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### **Planteamiento**

Una de las asignaturas pendientes en materia electoral, que no termina de resolverse, es la urgencia de acabar con las cuotas partidarias, que lesionan la imparcialidad de juicio y acción de los Consejeros Electorales que debieran actuar al margen de las presiones de los partidos políticos y de los compromisos que se pudieran tener con los mismos y con los poderes fácticos. Otro pendiente urgente de resolver es mejorar el mecanismo de designación de los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, ya que el que establece la Constitución, obedece efectivamente a la lógica de las cuotas partidarias, y no así a la integración per se dé un órgano independiente que funja como un verdadero arbitro electoral.

### **Exposición de Motivos**

Después de la serie de reformas electorales que ha emprendido el país, de 1977 a la fecha, incluida la última, realizada en 2007-2008, quedan varios temas sin resolver.

Tenemos que lograr una reforma que fortalezca las instituciones democráticas del país, en particular al propio Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), justamente la máxima autoridad nacional en la materia.

Tenemos que garantizar su imparcialidad y su amplia calidad en el desempeño de sus labores, pues en sus manos está el proceso de elección de autoridades y de transferencia de Poderes Legislativo y Ejecutivo de la República.

Debemos de lograr una reforma que garantice el máximo perfil de las y los aspirantes y su máxima autonomía, sin descuidar criterios que promuevan la igualdad de oportunidades entre géneros. Tenemos que romper con la inercia del cuotismo que quieren imponer las fuerzas que aspiran a la restauración autoritaria para regresar a la época decadente del hegemonismo.

Tampoco podemos olvidar que después de la reforma electoral de 1996, vimos en el proceso de 1997 una mucho mayor competencia política entre los partidos políticos, fundamentalmente por los mecanismos de financiamiento más equitativos para los partidos y por todas las implicaciones que tuvo la ciudadanización del máximo órgano electoral del país, en todas las decisiones que adoptaron para la organización y el desarrollo de los comicios, en la probada imparcialidad e incorruptibilidad del Consejo General del IFE que marcó ese proceso de cambio democrático en México.

En buena medida, el éxito de la reforma se midió socialmente con la pérdida de la mayoría absoluta del entonces partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI). Los ciudadanos observaron la recomposición de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión y la alternancia franca en el poder, sobre todo en la capital del país, y se quedó con un saldo positivo de la actuación de las instituciones electorales.

En 2000, ya muchas voces de la sociedad, de la academia, de los comentaristas políticos alertaron acerca del abusivo uso del dinero para posicionar candidatos y partidos políticos, sobre todo en televisión.

Sin embargo, estas preocupaciones perdieron eco con el triunfo de la oposición en la Presidencia de la República por primera vez en casi 70 años, y ese hecho de alguna manera atenuó las críticas al sistema electoral. Aunque quedaron consignados los casos de gasto excesivo de campaña detectados en el esquema de Amigos de Fox y la enorme corrupción que significó el desvío de fondos de los trabajadores petroleros en favor del candidato del PRI en el escándalo conocido como Pemexgate .

Las indagatorias que realizó el IFE sobre ambos casos se toparon con los mismos obstáculos: la negativa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a entregar al órgano electoral la información que resultaba necesaria, con el argumento de que estaba impedida para hacerlo, pues sería violatorio de los principios legales de los secretos bancario y fiduciario.

En 2003, la presencia del dinero en la política volvió a mostrar su rostro distorsionador y corruptor de la libre voluntad popular, con los gastos excesivos de campaña, las escasas capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral, los escándalos derivados del manejo de dinero para campañas políticas, los casos emblemáticos consignados en los famosos video-escándalos y, como resultado de todo ello, el asombro y el enojo ciudadanos por el dispendio oneroso de recursos y de spots de promoción de partidos políticos y candidatos en radio y televisión.

La vigorosa pluralidad política expresada con vehemencia durante las campañas electorales y con enorme contundencia en la composición de los poderes federales y locales comenzó a vulnerar, con las prácticas y las ambiciones desmedidas de poder de políticos de todo signo, a la recién construida institucionalidad democrática.

La sospecha de que el interés ilícito de la delincuencia organizada y de los poderes fácticos con todo y su financiamiento penetraban en los procedimientos y mecanismos de competencia política fue confirmándose durante estos años.

Cómo olvidar que todo ello se agravó meses después cuando se renovaron las autoridades del IFE. Por una mala formación de las nuevas autoridades electorales en que, lejos de haber sido procesada por un amplio consenso de la representación política nacional, imperó el acuerdo entre el PRI y el PAN, y ambos lograron partidizar las lealtades de las y los consejeros electorales, y vulnerar la gran autoridad y legitimidad de que había gozado el Instituto Federal Electoral en su primera época, con la cual pudo hacer frente a los grandes desafíos de entonces y que ya hemos descrito.

Finalmente, todo esto hizo crisis y explotó en la elección presidencial de 2006. El manejo indiscriminado del dinero, de los mensajes televisivos, del dolo de algunos notables empresarios contra el candidato de la Izquierda, la guerra sucia mediática, la intervención presidencial en favor del candidato oficial, el titubeo de la autoridad electoral debido a deudas e intereses de grupo previamente adquiridos, entre otros muchos factores, infligieron al sistema electoral y político el máximo daño posible: erosionar la credibilidad del sistema y de la legitimidad del proceso y,

obviamente, del resultado; sin más, el daño irreversible provocado a la legitimidad de las autoridades surgidas de ese proceso, con el agravante, también, obvio y natural, de no contar con el reconocimiento del competidor más importante, que en democracia, es este último hecho, el que cierra el proceso electoral en cualquier país del mundo.

En el Congreso de la Unión, el PRD empezó a alertar acerca de la necesidad de profundizar en las normas democráticas que nos habíamos dado en 1996, y una y otra vez nuestras bancadas presentaron iniciativas de reforma constitucional y de ley para fortalecer las atribuciones de la autoridad electoral, para limitar los gastos de campaña, para acotarlos, para promover principios de mayor equidad en la contienda electoral, para promover austeridad y mesura en el gasto de campaña, para ir acotando el financiamiento público y prohibir de plano el financiamiento privado.

Presentamos iniciativas para normar los principios de equidad y género en la contienda electoral, para fortalecer el órgano electoral, para normar precampañas y campañas y para reducir el tiempo de éstas. Presentamos iniciativas para transparentar el origen y uso de los recursos y para reducir el financiamiento público. Presentamos iniciativas para tipificar delitos electorales, y sancionar conductas abusivas de los servidores públicos y para regular el papel de los medios de comunicación en las elecciones federales.

Hoy nos centramos en garantizar la calidad e imparcialidad de las máximas autoridades electorales del país, para ello presentamos a consideración de esta soberanía reformas que permitan un adecuado proceso de selección de consejeros y consejeras electorales que acabe con el cuotismo partidario y que limite la injerencia indebida de los partidos políticos.

Proponemos un método que decante en primer instancia los mejores perfiles de entre las y los aspirantes a integrar el Consejo General del IFE, que a través de una etapa previa de revisión curricular y entrevistas conducidas por diputados y diputadas, se llegue a un primer acuerdo consistente de una lista compuesta por el mismo número de candidatos y candidatas con un perfil idóneo, con una importante formación académica, la mayor experiencia en la materia, así como la imparcialidad e independencia de juicio y acción que son indispensables para ejercer tan importante responsabilidad.

Este primer filtro irá perfilando un primer acercamiento de las posiciones de las y los legisladores a un máximo consenso en la Cámara de Diputados para que, finalmente, a través de un procedimiento transparente de insaculación se logre seleccionar a los consejeros y consejeras en tiempo y forma para integrar el Consejo General.

Sólo un grupo compuesto por igual número de candidatos y candidatas con los mejores perfiles, aprobado en la Comisión Legislativa responsable de llevar a cabo este procedimiento de selección, por mayoría calificada, será sujeto al procedimiento de la insaculación, y las personas que finalmente resulten insaculadas y sancionadas por una mayoría calificada del Pleno de la Cámara de Diputados, podrán actuar con la lógica de la calidad y el conocimiento y no con la del chantaje, ni de la presión política, ni de las cuotas partidistas que ponen en riesgo la integración y la legitimidad del órgano más importante de la autoridad electoral que es, sin duda, el Consejo General del IFE.

Adicionalmente, estamos planteando con toda precisión que desde la Constitución también se esclarezcan ciertos criterios que deben ser observados en el proceso de selección de las y los candidatos, ya que se debe procurar que ésta tenga como resultado la selección de los mejores perfiles, pero también los más independientes e imparciales que garanticen no solamente a los partidos políticos sino a la ciudadanía en su conjunto un ejercicio pleno de la función electoral. Por ello, en

esa lógica, proponemos que se incluya la realización de una amplia convocatoria pública, que no consulta como actualmente contempla la Constitución, y la realización de un examen de oposición con criterios de rigor académico que desarrollen instituciones educativas que para tal efecto se designen, seguido de las entrevistas conducidas por la comisión u órgano respectivo de la Cámara de Diputados.

Por último, consideramos de enorme importancia que para tal efecto, en la selección de los mejores perfiles, se tomen en cuenta los requisitos contemplados en la ley como también dos adicionales: no haber litigado asuntos en materia electoral en cuatro años a favor de algún partido y no haber sido representante legal o tener algún vínculo profesional o laboral con los medios de comunicación regulados para tal efecto en la ley de la materia.

En nuestro grupo parlamentario, estamos convencidos de la necesidad de contar con verdaderas autoridades electorales, que se conduzcan con imparcialidad en sus resoluciones y en el ejercicio de su responsabilidad. Los casos recientes ligados al proceso electoral de 2012, arrojan resultados muy cuestionables, que han afectado la credibilidad del Consejo General del IFE, y puesto en duda, una vez más, la legitimidad de los resultados electorales, por la grave violación de los principios elementales que deben regir en toda elección, en particular, la equidad de la contienda, ya que se usaron recursos de procedencia desconocida y estructuras de financiamiento paralelo para sostener operativos para la compra del voto. Mucho hubiera aportado a nuestra democracia, si la autoridad hubiera actuado como un verdadero árbitro electoral, por ello, y por el agravio causado, es que estamos presentando esta iniciativa para insistir en nuestro compromiso de transitar por la vía electoral construyendo instituciones electorales sólidas propias de un verdadero estado democrático e incluyente.

Por lo antes expuesto, proponemos a esta soberanía el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma y adiciona el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

I. a IV. ...

V. ...

...

El consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Para seleccionar a las personas que integrarán el Consejo General, la Cámara de Diputados realizará una amplia convocatoria pública, instrumentará un examen de oposición con criterios de rigor académico que desarrollen instituciones educativas que para tal efecto se designen, y conducirá entrevistas a través de la comisión u órgano legislativo respectivo de la propia Cámara, siguiendo el procedimiento que determine la ley. En la selección de las y los candidatos se observarán los mejores perfiles, tomando en cuenta los requisitos contemplados en la ley correspondiente además de que no deberán haber litigado asuntos en materia electoral en cuatro años a favor de algún partido y tampoco deberán haber sido representantes legales o tener

algún vínculo profesional o laboral con los medios de comunicación regulados para tal efecto en la ley de la materia. Según sea el caso, y a partir del grupo compuesto por el mismo número de candidatos y candidatas que resulten con mejores evaluaciones, y aprobado por mayoría calificada en la Comisión Legislativa responsable, la o el Consejero presidente y las o los consejeros electorales serán designados sucesivamente por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, sancionando el resultado que arroje el método de insaculación que determine la ley.

La Cámara de Diputados hará la designación de consejero presidente y de consejeros electorales a más tardar el último día del periodo de ejercicio de los salientes. De darse la falta absoluta de consejero presidente o de cualquiera de las o los consejeros electorales, se elegirá un sustituto o sustituta para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco legal en un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2013.

Diputado Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME BONILLA VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, diputado federal a la LXII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del PT, somete a esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La evolución social de un país se obtiene mediante el nivel educativo y de preparación académica de la población, siendo parte neurálgica de esta, la garantía de acceso educativa y la obligación del estado para ofrecer servicios educativos de calidad, mismos que deberán ir acorde con la población.

A lo largo de la historia de nuestro país, la educación ha sufrido varios cambios, mismos que han ayudado a evolucionar y a su vez, mejorar los gobiernos en sus diferentes ámbitos y etapas. La educación en México se encuentra en procesos de cambio que pretenden ampliar la cobertura, la implementación de las nuevas tecnologías y la formación de valores y las competencias como ejes rectores de la educación.

Para algunos especialistas en este rubro, en México hace falta una reforma educativa integral, no obstante a la reciente reforma que se ha aprobado por esta honorable asamblea ocurrida el pasado mes de diciembre de 2012; ahora bien, es necesaria la implementación de nuevos proyectos y programas que garanticen el avance y la evolución que se ha mencionado en la presente iniciativa.

Enfrentamos una innegable realidad, el cambio educativo en todos los niveles educativos está entre nosotros y se manifiesta en todas las reformas de las que somos testigo y a través de los nuevos modelos educativos planteados en la mayoría de los subsistemas educativos en México.

A pesar que en la década 1990-2000, se observan distintos esfuerzos por transformar y desarrollar el sistema educativo mexicano que con el tiempo y evolución ha cambiado su énfasis desde una perspectiva cuantitativa enfocada a la ampliación de la cobertura y universalización de la educación y cualitativamente como una visión integral de la educación básica.

No obstante a esta evolución de las instituciones educativas en el ámbito oficial y particular, subsisten retrasos que permean en uno de los estratos sociales más sensibles, que es la población juvenil, para la cual se encuentra encaminada la presente modificación y que trata de romper esquemas y paradigmas que laceran la formación social del país.

Según los datos del libro “las Principales Cifras Ciclo Escolar 2012 – 2011”, Primera Edición, noviembre de 2011, editado por el Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, el ciclo escolar 2011- 2012, se conformaba por 34.8 millones de alumnos, lo que es el equivalente al 31.9 por ciento de la población total del país. Según la estructura de la pirámide donde el 22.6 por ciento tiene de 4 a 15 años de edad, el 74.0 por ciento de la población escolar se ubica en la educación básica, que comprende educación preescolar, primaria y secundaria, por último la educación media comprende

el 12.5 por ciento. En consecuencia, la población escolar contemplada en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, registra un 74 por ciento del sistema educativo nacional.

Según el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es obligación de los mexicanos, hacer que sus hijos o pupilos acudan a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior; así como para obtener educación militar y recibir instrucción cívica, entre muchas otras. Sin embargo, no se establece en dicho artículo la obligatoriedad de recibir instrucción alguna para el trabajo.

Esto es, que existe obligación para formar mexicanos y recibir la instrucción correspondiente que coadyuve en el desarrollo de su país, mexicanos que estudian, conocen de armas, que saben instrucción militar y son educados de manera cívica, sin embargo, jamás se les instruye o enseña a trabajar, es por ello, que esta iniciativa pretende que los programas de los de capacitación para el trabajo que ya existan en los planteles de educación media superior sean abiertos y no limitativos.

Es por ello que se propone que el sistema educativo nacional obligue la apertura de los programas y talleres de capacitación para el trabajo, existentes en los planteles públicos y privados de educación media superior del país, a la población que no ha tenido acceso a los mismos, por las diferentes causales propias de la deserción educativa en México.

Anteriores reformas propuestas por el Ejecutivo federal, han delineado e insertado elementos de beneficio a la enseñanza básica, destacando la del 2002, donde se pone énfasis a “la enseñanza de competencia por la vida” (1).

Factores externos al sector educativo, como crisis recurrentes en el plano económico y financiero, con efectos negativos hacia la sociedad, empero, más drásticos al estrato vulnerable como el juvenil; signaron costos altos en mujeres y hombres de temprana edad, pues más del 51 por ciento de ellos que iniciaron estudios a nivel secundaria, no los concluyeron, es decir más de la mitad de la juventud mexicana no tiene acceso a la educación media superior, porque no tiene certificado de secundaria.

Por lo antes descrito, existe un aislamiento tal, al no haber una preparación en algún oficio, para tener una buena alternativa inmediata de empleo. Lo que implica es la secesión en la estructura social en donde la adolescencia, en gran porcentaje opta por lo negativo en ocupaciones indistintas como robar, delinquir en pandilla, drogadicción, prostitución o bien pasan a formar parte de la “delincuencia organizada”

Según la primera Encuesta Nacional de Deserción de la educación media superior, realizada por la consultoría Proyecto Educativo y la empresa Buendía & Laredo, en febrero de 2013, encargada por la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP, la cifra de desertores se eleva a 64 de cada 100.

La estadística señala que al concluir el ciclo escolar 2010- 2011, dentro del bachillerato, en dónde se inscribieron 4 millones 187 mil 528 alumnos, 625 mil 142 de ellos abandonaron sus estudios lo que representa una tasa anual de 14.93 por ciento.

A su vez, la Secretaría de Educación Pública señala que de cada 100 alumnos registrados en la primaria, 80 alumnos la concluyeron, de estos mismos, únicamente 60 lograron concluir la secundaria y a penas sólo 36 alumnos alcanzaron el certificado de bachillerato, demostrando que existe un universo de personas que se quedan sin posibilidades de poder seguir estudiando, ni acudir a los talleres de capacitación para el trabajo de las escuelas de educación media superior. Estas cifras

demuestran la imposibilidad con la que se cuenta para que alrededor del 64 por ciento de quienes ingresan a nivel primaria puedan obtener un certificado de preparatoria y de capacitación para el trabajo, porque tales certificados solo los reciben quienes aprueban todas las materias de la educación media superior.

Dicho de otra forma, alrededor del 70 por ciento de los mexicanos en la actualidad no reciben certificado de educación media superior ni de las capacitaciones para el trabajo que se brindan en esos planteles educativos, públicos o privados, ya que solo los reciben quienes aprueban.

Todo esto, nos da una idea del número poblacional que carece de oportunidades educativas después de la instrucción básica y que a la fecha no se ha establecido ninguna posibilidad real que permita a ese grosso de la población desempeñar alguna actividad ligada con la educación. Toda vez que los talleres de capacitación para el trabajo podrían ofrecer una nueva ventana de oportunidades a quienes han dejado la escuela.

Debemos aclarar que la legislación actual produce una juventud privilegiada, ya que el 30 por ciento de la población estudiantil, puede obtener 2 certificados que se entregan a quienes logran terminar la preparatoria, siendo el primero de ellos el de término de la instrucción académica y el siguiente el de capacitación para el trabajo. Pero a quienes no logran concluir la educación media superior, no se les otorga ninguno de los dos, generando problema social de enorme importancia que actualmente existe derivado del vacío en la legislación vigente.

La presente iniciativa, trata de establecer, desde la Carta Magna, como un derecho de todos los mexicanos, la capacitación para el trabajo, toda vez que en la figura actual no existe una oportunidad igual para todos de seguir estudiando y, por consecuencia, para quienes no han podido obtener un certificado de secundaria o de alguna capacitación técnica, es prácticamente imposible obtener una oportunidad futura de empleo y peor aún no existe un instrumento del Estado que provea una oportunidad laboral a quienes carecen de educación que les permita encaminar su vida hacia un nuevo horizonte, contando con un certificado de preparación para el trabajo.

Dentro del presente proyecto, se establece la premisa del pleno conocimiento de la existencia de los talleres y programas de capacitación para el empleo, en las diversas instituciones de educación media superior, tales como Colegio de Bachilleres, Colegio de Ciencias y Humanidades, Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios, entre otros, es decir, no se propone la necesidad de fomentar la creación de los mismos, si no la utilización de la infraestructura de las escuelas públicas y privadas existentes y que imparten dichos talleres. Se trata de crear un derecho nuevo, utilizando recursos que ya existen y son nuestros.

En las diferentes etapas de nuestro país han existido varias modificaciones a los artículos 3o. y 31, motivo de esta iniciativa, todo esto, contribuye a la actualización de los derechos educativos de los mexicanos y las obligaciones del Estado para dotar de una educación con calidad y evolutiva para una sociedad cambiante.

A continuación se enlistan las reformas que estos artículos han sufrido y que demuestran ser necesarias, tal como es la presente propuesta.

### **Reformas al artículo 3o. constitucional**

**La primera reforma** fue publicada el jueves 13 de diciembre de 1934. Presidente en Turno: Lázaro Cárdenas. Tomo LXXXVII. Número 35, DOF 13-12-1934, quedando de la siguiente manera:

Artículo 3o. La educación que imparta el estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Solo el Estado –federación, estados, municipios– impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorización a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas; Dicha iniciativa consta de cuatro fracciones misma que versan sobre la educación impartida por particulares;

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto de Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.

III. No podrán funcionar los planes particulares sin haber obtenido plenamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que imparta a obreros o campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planes particulares.

El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación de toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo a todos aquellos que las infrinjan”;

**La segunda reforma** tiene fecha de publicación 30 de diciembre de 1946. DOF 30-12-1946, teniendo como presidente en turno al licenciado Miguel Alemán Valdés. Quedando de la siguiente manera: Artículo 3o. La educación que imparta el Estado –federación, estados, municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia;

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del

progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte, a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupo, de sexo o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;

VI. La educación primaria será obligatoria;

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita; y

VIII. El Congreso de la Unión, a fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

**La tercera reforma** se publica el 9 de junio de 1980 en la primera DOF 09-06-1980 en su momento y como presidente en turno José López Portillo, la modificación al presente artículo se sujeta al siguiente texto artículo 3o. ... I a VII. ...

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

IX. El Congreso de la Unión, a fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan; como es evidente en los años ochenta se busco principalmente la autonomía universitaria, libertad de cátedra, libertad de examen así como lo relativo al régimen laboral del personal académico y administrativo.

**La cuarta reforma** publicada el 28 de enero de 1992 DOF 28-01-1992, teniendo como presidente al licenciado Carlos Salinas de Gortari, para quedar como sigue: Artículo 3o. ...

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a)...

b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Los particulares podrán impartir educación

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

V. a IX. ...

### **Reformas a los artículos 3o. y 31 constitucionales**

En el caso de esta **quinta reforma** publicada el 5 de marzo de 1993 DOF 05-03-1993, nuevamente el presidente Carlos Salinas de Gortari

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los

estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III; y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan; cabe señalar que en esa misma fecha se modifica la fracción primera del artículo 31 que a la letra dice:

- I. Hace que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas, a privadas para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la militar, en los términos que establezca la Ley;

Siendo **la sexta reforma** publicada el martes 12 de noviembre de 2002 DOF 12-11-2002 (Primera Sección) y estando como presidente el licenciado Vicente Fox Quesada, se modifican los artículos 3o. y 31 constitucionales, para incluir a la educación preescolar como obligatoria dentro de la curricular, además de considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la Ley señala.

La modificación y siendo el turno de la séptima reforma publicada el 10 de junio de 2011 DOF 10-06-2011 teniendo como presidente en turno al licenciado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en el marco de los derechos humanos y sus garantías la modificación al presente versa sobre el respeto a los derechos humanos, cabe señalar que el artículo 31 no se modifica, ya que las obligaciones de los mexicanos siguen siendo las mismas.

El jueves 9 de febrero de 2012 se realizó la octava reforma DOF 09-02-2012 (Primera Sección) al artículo 3o. constitucional y nuevamente el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se incorpora a la educación media superior como un derecho y una obligación ya que también se modifica la fracción I del artículo 31 de la Carta Magna, para incluir en sus términos que:

Artículo 31. ...

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la Ley.

II. a IV. ...

Como se da cuenta en el análisis previo, han existido muchas modificaciones a los artículos 3 y 31 de nuestra Carta Magna, la mayoría de ellos, buscando el sentido en que el Estado funcione como rector de una educación cada vez más acorde con los avances, las necesidades y la evolución social.

Según el “examen general de egreso de la licenciatura” (Egel) del año 2012 aplicado por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Cenaval) en 33 licenciaturas y a más de 130 mil estudiantes que lo presentaron, **sólo entre 50 y 55 por ciento de los alumnos logran pasar la prueba, de esos puntajes el 10 por ciento es sobresaliente y entre 1 y 2 por ciento que se traduce en 1,500 estudiantes son excepcionales**, con lo que se logra determinar que estudiantes de carreras universitarias no alcanzan los mínimos estándares educativos. Esto, sustenta la necesidad de contar con espacios abiertos para la preparación del trabajo en los planteles educativos, toda vez que está demostrado el nivel académico de los estudiantes quienes a pesar de contar con estudios universitarios no obtienen una garantía laboral o de empleo, haciendo necesaria la implementación de talleres que brinden capacitación para el trabajo, en dónde se enseñen diversas áreas laborales y permitan a la población en preparación contar con diversidad en las oportunidades de trabajo.

Es de tomarse en consideración que alrededor de 70 de cada 100 jóvenes mexicanos, a los 18 años no tengan certificado de educación media superior que les permita continuar con sus estudios y se vean obligados a incorporarse al campo del trabajo subordinado o del auto empleo por lo que es necesaria esta modificación constitucional que les permita obtener mediante cursos prácticos abiertos y sencillos, un certificado de capacitación para trabajo y se conviertan en mexicanos productivos capaces de realizar un oficio específico.

Es nuestra obligación legislar a favor de la ciudadanía y de las necesidades de la misma. Recordemos que el sujeto que aprende y el desarrollo integral de su personalidad son el centro del proceso formativo, en donde debe existir unidad entre lo afectivo y lo cognitivo, entre las habilidades y los procedimientos y entre los valores y las actitudes esenciales para el desarrollo personal y profesional.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan los artículo 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos**

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona el primer párrafo, las fracciones III y IV; el inciso a) de la fracción VI del artículo 3o., así como la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación y **capacitación para el trabajo**. El Estado –federación, estados, distrito federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior y **la capacitación para el trabajo** serán obligatorias.

I. y II. ...

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, **capacitación para el trabajo** y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

**IV.** Toda la educación y **capacitación para el trabajo** que el Estado imparta será gratuita;

V. ...

**VI.** Los particulares podrán impartir educación y **capacitación para el trabajo** en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios y **las capacitaciones** que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior, capacitación para el trabajo** y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación y **las capacitaciones** con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b)...

#### **Artículo 31. ...**

**I.** Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, **capacitación para el trabajo** y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

**II.** ...

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá modificar las leyes que correspondan para que estén en concordancia con el contenido del presente decreto.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de marzo de 2013.

Diputado Jaime Bonilla Valdez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE RICARDO MEJÍA BERDEJA Y SUSCRITA POR RICARDO MONREAL ÁVILA, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Los proponentes, Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona un segundo párrafo al inciso c), fracción XI, Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

La igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres constituye una prioridad que beneficia y debe involucrar a toda la sociedad, debiendo participar ambos géneros de forma conjunta, solidaria y respetuosa.

Tradicionalmente se han asociado estereotipos, a los varones y otros a las mujeres. Así, se consideraba que todo ser humano nacido varón tenía que ser valeroso, inteligente, fuerte y ganar mucho dinero para mantener a su familia.

Del mismo modo, toda mujer debía ser bella, débil, inocente y tener como objetivo vital casarse y tener hijos.

De este modo, había muchos comportamientos o actividades que un hombre no podía desempeñar por el simple hecho de ser hombre. Asimismo, las mujeres tampoco podían actuar con libertad. Sin embargo, hoy sabemos que tanto varones como mujeres pueden realizar numerosas tareas que inicialmente estaban vetadas e incluso dedicarse profesionalmente a ellas.

Es fundamental trabajar para lograr una modificación de los patrones socio culturales de la sociedad, que permita la toma de conciencia acerca de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, así como promover transformaciones en las relaciones desiguales de género en el ámbito familiar, político, social, económico laboral y cultural.

En la actualidad, los roles sociales de mujeres y hombres no han tenido un cambio considerable por lo tanto se requiere un marco normativo en donde las prestaciones por maternidad en México no sigan siendo exclusivas para las mujeres, siendo esta una prestación familiar, es decir donde se proteja el riesgo, como un riesgo social originado en familia, cuyos beneficiarios directos son ambos padres, propiciando así la equidad de género frente a la **paternidad**.

La nueva paternidad esta menos centrada en el rol de proveedor económico de la familia y más en las diversas formas de ejercer la paternidad, así como en la importancia de establecer relaciones más cercanas y afectivas con sus hijos.

La nueva paternidad involucra una mayor responsabilidad, compromiso y coparticipación de los varones en la vida familiar, el comportamiento sexual y reproductivo saludable, incluida la

planificación de la familia; la salud prenatal, materna e infantil; la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH; la prevención de los embarazos no deseados y de alto riesgo; la participación y la contribución al ingreso familiar; la educación de los hijos, la salud y la nutrición; y el reconocimiento y la promoción de que los hijos de ambos sexos tienen igual valor.

Una participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad laboral y en la vida familiar, como las licencias de paternidad y las prestaciones de guarderías.

### **Argumentación**

El diseño y la ejecución de políticas públicas para el desarrollo sostenible deben incorporar un enfoque de igualdad de oportunidades y prestaciones para mujeres y hombres, equiparando las oportunidades y la participación de ambos en la toma de decisiones para lograr un desarrollo social, político, económico y con distribución equitativa.

La relevancia de esta protección integral hace que la maternidad no sea única y exclusiva de la mujer y establece como obligación para que los Estados tomen medidas apropiadas para modificar patrones socio culturales sobre los roles tanto masculinos como femeninos, a fin de lograr una mayor corresponsabilidad de hombre y mujeres en las tareas relacionadas con los hijos en igualdad de circunstancias. Por tanto, el Estado mexicano tiene la obligación de establecer leyes y políticas públicas respetuosas de los derechos humanos que protejan la maternidad de las mujeres pero de igual modo garantizar el involucramiento de los hombres en la crianza y cuidado de los hijos.

Los estereotipos de género, arraigados en la cultura, son los que han marcado estas tareas con asignaciones diferenciales para hombres y mujeres. Sin embargo, cualquier persona, sin importar su sexo, que esté dispuesta a cuidar, vigilar y proteger a un niño, está ejerciendo la maternidad y paternidad. Por tanto, se deben fomentar las responsabilidades y derechos compartidos entre hombres y mujeres.

Para la aplicación del derecho social a los varones es fundamental su reconocimiento y plasmarlo en el marco legal adecuado, para su aplicación y ejecución de la participación activa de ellos en la paternidad responsable.

En el ámbito laboral cabe recalcar que las estancias o guarderías infantiles otorgan la oportunidad a las madres trabajadoras de dejar a los infantes en un entorno seguro y sano para su desarrollo, mientras ellas trabajan.

Esa situación genera desigualdad a los padres trabajadores, que se encuentran viudos, solos con hijos o niños bajo su cuidado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso c), cita: “Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles”.

Deriva de lo anterior la urgencia de adicionar un párrafo al inciso c) de la fracción XI del artículo 123 constitucional para que los trabajadores varones cuenten con el beneficio del servicio de guarderías.

### **Fundamento legal**

La iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo fundado y expuesto, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma y adiciona un segundo párrafo al inciso c), fracción XI, Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma y adiciona un segundo párrafo al inciso c), fracción XI, Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán

#### **B.** Entre los...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

**Los varones gozarán del servicio de guarderías infantiles durante las horas de su jornada laboral, privilegiando el acceso a éstas a los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado.**

### **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 19 de marzo de 2013.

**Diputados:** Ricardo Mejía Berdeja, Ricardo Monreal Ávila.

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER LÓPEZ ZAVALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Javier López Zavala, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXVIII, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan tres párrafos a la fracción IV, inciso c) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforma el primer y segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117; y se adiciona un tercer párrafo a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular la autorización del endeudamiento que pueden negociar las entidades federativas y municipios, que garantice la transparencia de las obligaciones contraídas para el financiamiento y permita evaluar la eficacia y eficiencia del gasto y administración de la deuda pública, con el fin de garantizar que los recursos permitan un desarrollo sustentable de las políticas públicas que se impulsan para la población subnacional, la cual se fundamenta bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

#### Antecedentes

A raíz de los problemas que se suscitaron con la crisis de 1995 y ante la vulnerabilidad del sistema de pagos que no resistía la cartera vencida, el gobierno federal implementó un programa para atender la grave situación que ponía en peligro las finanzas de los gobiernos locales con deuda pública. Con este programa, una gran parte de la deuda pública fue reestructurada y los programas financieros de los estados y municipios recuperaron su viabilidad.

Después, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue impulsando, por medio de convenios con las entidades federativas, una serie de cambios orientados a crear y consolidar la normatividad estatal sobre la deuda pública y a sanear las finanzas de los estados que presentaban mayores problemas.

El proceso que hoy se vive no es muy distinto al de esa época, en la que la Ley de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, regulaba el endeudamiento de las entidades y municipios, sin embargo esta no se realizaba de manera ordenada, fue necesario que se adicionaran y reformaran las Leyes General de Deuda Pública; y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el 21 de diciembre de 1995.

En este momento, el Estado requiere modernizar y actualizar las normas para transparentar la administración de los recursos obtenidos a través de endeudamiento, por ello el Congreso de la Unión reformó recientemente la Ley de Deuda Pública, publicada en el DOF del 9 de abril de 2012. Reforma que bien pudiera ser considerada por todas las administraciones financieras locales para adecuar sus leyes, a fin de fortalecer el federalismo hacendario especialmente en el ámbito de la deuda pública.

Esta ley establece en el artículo 9o. "El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluida en la ley de Ingresos y en el Presupuesto

de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal. El Ejecutivo federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria”.

Según la Ley General de Deuda Pública federal, el financiamiento es la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

En los últimos años ha sido evidente que los recursos que recauda y distribuye el gobierno federal y los que generan los estados y municipios, a través de una serie de disposiciones fiscales, jurídicas y presupuestarias, aunque se han incrementado, no son suficientes para atender las necesidades de la población, por lo que las entidades y municipios han tenido que hacer uso del endeudamiento cada vez más para realizar inversiones en infraestructura.

Sin embargo, el endeudamiento de los estados y municipios de México, que ha crecido en los últimos años, lleva a un urgente replanteamiento sobre el manejo responsable de las finanzas públicas subnacionales. Sobre todo porque el uso incorrecto de los recursos públicos mina la posibilidad de un futuro con crecimiento y desarrollo para las entidades y municipios del país.

Con las reformas que hagamos debemos garantizar el uso responsable de la contratación de financiamiento dentro o fuera del país; créditos, empréstitos o préstamos para los gobiernos estatales y municipales, así como de su administración transparente. Tenemos la oportunidad de fortalecer el marco normativo dentro del respeto del federalismo de nuestro país, por ello esta iniciativa se orienta a fijar límites muy claros y precisos al endeudamiento de estados y municipios, que contribuirá a disminuir el costo de la deuda al que cada vez acceden más.

La expansión de las necesidades de la población a nivel nacional y la conformación nuevos escenarios de la sociedad, requieren de una mayor cohesión de las acciones de los tres niveles de gobierno, diseñar otros mecanismos en la toma de decisiones públicas, para atender temas específicos como la pobreza, el medio ambiente, los derechos humanos, la equidad, la seguridad social, la transparencia de la información, la contratación de financiamientos y los procesos de democratización, entre otros.

Las regiones del país requieren urgentemente incrementar la inversión en proyectos de infraestructura para proveer los servicios sociales básicos y de comunicaciones y transportes que la sociedad exige.

En este marco de necesidades sociales, es importante que los sistemas financieros superen la simple transmisión de la información y logren sentar las bases de un sistema de rendición de cuentas en la cual la sociedad evalúe los recursos financieros que ejercen los tres niveles y órdenes de gobierno, de manera especial los obtenidos por deuda pública, que permita generar bienestar y desarrollo en las entidades y municipios. Para ello es fundamental utilizar de manera ética, responsable y transparente los recursos financieros con los que cuentan.

Por lo anterior, hoy a diferencia de hace algunos años, es importante legislar sobre deuda pública para las entidades y municipios, que permita seguir considerando esta alternativa para financiar parcial o totalmente, complementando inversiones de los tres órdenes de gobierno y de la iniciativa privada, los proyectos de infraestructura que tienen una alta rentabilidad social y o una fuente de repago.

De esta manera es necesario fortalecer las normas que regulen el desarrollo técnico de las haciendas públicas estatales y municipales. Asimismo, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consolidar las acciones de los últimos años; el estudio de las finanzas públicas locales y, dentro de este ámbito el análisis de los nuevos mecanismos para contratar endeudamiento, garantizar, la calificación y el pago de los financiamientos estatales y municipales.

En este sentido la presente iniciativa de reformas sobre la deuda pública de estados y municipios que tocan a la Constitución, se orienta a poner los lineamientos generales para que en el nivel local se establezcan las reglas a la contratación de financiamiento, donde se debe realizar diversas reformas a la Ley de Deuda Pública del Estado, con la cual se lograra colocar un control a la contratación de deuda pública por parte del Ejecutivo estatal y municipal. En esta reforma se destaca el establecer la necesaria autorización del Congreso local y del Ayuntamiento en pleno, así como la rendición de cuentas, con ello, se iniciara con el orden en las finanzas de manera transparente. Asimismo, la reforma permitirá a las instancias de vigilancia y a los ciudadanos conocer los montos y conceptos reales de la Hacienda Pública Estatal.

### **Problemática**

En México tenemos 2 mil 440 municipios y 16 delegaciones, de los cuales más de 400 se encuentran en extrema pobreza, considerados dentro de la cruzada por el hambre, otros dependen totalmente de los recursos que le otorga la federación y los menos, tienen un margen de financiamiento local que les permite atender las necesidades de la población en sus regiones. Es un lugar en el que se comparten problemas, retos y oportunidades. Oaxaca tiene 570, le siguen Puebla con 217 y Veracruz con 210, Jalisco 124, México 122, Chiapas 118, Michoacán 113, Yucatán 106, Hidalgo 84, Guerrero 76, Sonora 72, Tlaxcala 70, Chihuahua 67, San Luis 58, Zacatecas 57 y Nuevo León 51. Por su parte, Baja California y Baja California Sur cuentan sólo con 5 cada uno.

Como se sabe, nuestro país es un mosaico de regiones, culturas y paisajes. El ámbito de las finanzas locales no es la excepción, cada zona de nuestro país conforma un lugar con características especiales, por los contrastes sociales y económicos entre sus micro regiones, que en muchos aspectos rebasa el campo de la división política y territorial, tal como formalmente está establecido en nuestras leyes.

El uso incorrecto de los recursos públicos mina la posibilidad de un futuro con crecimiento y desarrollo para las entidades del país.

Algunos gobiernos estatales y municipales han abusado del endeudamiento al realizar obras políticamente rentables, dejando la responsabilidad de la operación, el mantenimiento y el pago de dicha deuda a las siguientes administraciones.

Esto ha ocasionado el sobregiro de la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios cuando el presupuesto que se destina al pago de los intereses y el capital es tan grande que limita seriamente su operación normal, poniendo en peligro el equilibrio de la tesorería y los servicios públicos que el gobierno está obligado a proporcionar.

La experiencia negativa cuando la ha habido, consiste en que la deuda se incrementa exageradamente; gran parte del capital que proviene de la deuda se malgasta; los desembolsos anuales para hacer frente al financiamiento se disparan más allá de lo prudente, por lo que las finanzas del gobierno se desequilibran y tienen graves problemas para pagar las deudas.

La incapacidad de los gobiernos locales para atender sus obligaciones crediticias, por lo general ha coincidido con la presencia de cualquiera de los siguientes factores o una combinación de ellos:

- Un desequilibrio de fondos de operación en el que los gastos corrientes exceden significativamente a los ingresos corrientes en un período fiscal.
- Una desviación importante y creciente en la recaudación de los ingresos pronosticados.
- Un incremento inesperado en el monto de los intereses a pagar en un ejercicio (cuando en los contratos se estipulan tasas variables de interés), por causas de un desequilibrio macroeconómico como incrementos constantes en las tasas de inflación.

Este es el momento de generar el marco legal que haga posible un uso más eficiente, responsable y transparente de los recursos públicos por parte de los funcionarios estatales y municipales, el cual dé certeza a los ciudadanos de que sus impuestos están siendo destinados de la mejor forma posible y tengan la garantía de que nadie ha comprometido su bienestar o los servicios públicos a los que tienen derecho en los años por venir.

Estamos dando los pasos en la dirección correcta; existe la voluntad política para no dar marcha atrás en la transformación de México. Queremos un país con mejores leyes, mismas que hagan cambios reales en la vida de las personas. Se necesita, con urgencia, más orden en las finanzas públicas locales y mayor transparencia.

Así, aunque el tema de la deuda pública ha sido una constante en los últimos años, hoy más que nunca ha tocado las fibras más sensibles de la sociedad frente a los escándalos de endeudamiento de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, y un conjunto de leyes laxas han despertado un profundo malestar social, que demanda a los integrantes de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados iniciar un proceso de trabajo legislativo de altura, que ponga como meta el diseño de un marco legal que responda a este momento donde tenemos que hacer más con los recursos con los que contamos y restituir la confianza en los ciudadanos y Estado de Derecho en México.

Al final de cuentas todas las regiones de nuestro país deben obediencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, carta suprema que une a todos los mexicanos; se acatan las mismas leyes federales; se goza de la misma cultura; y se comparte la misma idiosincrasia.

### **Numeralia financiera de la deuda subnacional**

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indican que entre 2000 y junio de 2012, la deuda de estados y municipios aumentó el doble que sus ingresos, lo que puso a muchos de ellos en riesgo de insolvencia financiera, limitó sus posibilidades de endeudarse para proyectos realmente necesarios y paralizó a algunos por la falta de liquidez ante sus proveedores.

En los últimos 12 años la deuda de estados y municipios aumentó en más de 130 por ciento. Más del 50 por ciento de esos recursos fueron erogados en los últimos cuatro años sin que se conozca a detalle el destino de los mismos, las tasas a las que fueron contraídos cada uno de esos créditos y las razones que justificaron su contratación.

En este periodo la deuda subnacional creció de casi 106 mil millones a casi 244 mil millones de pesos, de los cuales más de 27 mil millones corresponden a pasivos contratados por municipios.

De los cerca de 138 mil millones de deuda contraída, 42 mil 710 millones fueron contratados entre 2000 y 2008; mientras que 95 mil 278 millones fueron adquiridos entre 2008 y el primer trimestre de 2012.

Mientras la deuda subnacional se duplicó, los ingresos estatales crecieron en sólo 57 por ciento, al pasar de 527 mil millones a 829 mil 646 millones de pesos.

En términos generales, 14 estados concentran cerca del 96 por ciento de los 95 mil millones de deuda contraída en los últimos cuatro años: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Los estados que más aumentaron sus pasivos fueron Coahuila, cuya deuda creció en cerca de 21 mil millones de pesos; Veracruz, que creció en 12 mil millones, y Nuevo León, que se endeudó en 11 mil millones más.

El incremento de la deuda subnacional generó que 16 estados registren niveles poco óptimos de deuda, pues ésta representa más del 50 por ciento de las participaciones que reciben a través del Ramo 28, rubro que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue la garantía de más del 80 por ciento de los créditos contratados. En esta situación se encuentran Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Entre estas entidades existen casos como el de Coahuila, cuya deuda es superior al total de sus participaciones en cerca del 200 por ciento; en Chihuahua supera en 29 por ciento; en Nuevo León, en 77 por ciento, y en Nayarit, en 12 por ciento.

Además, en los últimos dos meses de 2012 alrededor de 124 municipios de Chiapas, Guerrero, Jalisco y Querétaro se han declarado en quiebra. Aproximadamente 90 de ellos corresponden a Chiapas.

Un ejemplo: Baja California aumentó su deuda de 2 mil 100 millones a más de 7 mil 800 millones en los últimos cuatro años; paralelamente, entre 2007 y 2010, su gasto en servicios personales aumentó más de 950 millones de pesos: de 5 mil 100 a más de 6 mil millones.

Si bien el Distrito Federal registra la deuda más grande del país, con 33 mil 500 millones de pesos, esta demarcación no enfrenta problemas para pagar sus créditos debido a que es la que más recursos recauda, y el plazo de vencimiento para el pago de sus pasivos es de más de 22 años, el más amplio a nivel nacional.

## **Propuesta**

Cuando los gobiernos se endeudan, en realidad están decidiendo utilizar en el presente los ingresos que les corresponden a las administraciones futuras, con el objeto de satisfacer las necesidades actuales (y probablemente futuras) de obras y servicios para la población. Por lo tanto, endeudar al gobierno a largo plazo es una acción que debe justificarse plenamente frente a la sociedad. Para atender los programas que se encuentran normalmente en operación y cumplir con los nuevos planes de gobierno, se tiene que evaluar la alternativa de recurrir al crédito público o disminuir sus programas. En el caso de decidirse por el endeudamiento, tendrá que sujetarse a los lineamientos establecidos en la ley de deuda pública respectiva.

Mi grupo parlamentario, el PRI, perfila estudios de fondo para frenar la deuda de estados, se estudia modificar la distribución de recursos federales y fijar porcentaje máximo de endeudamiento. En la Cámara de Diputados, en el PRI comenzamos a trazar las líneas para regular, ordenar y solucionar el aumento del endeudamiento de estados y municipios, en donde se consideran mecanismos para la modificación de la fórmula de distribución de recursos federales y fijar un porcentaje máximo de endeudamiento, en función de sus particulares capacidades de pago<sup>1</sup>.

En este sentido la iniciativa que presento, pretende que la información financiera de los diversos órdenes de gobierno se presente de forma clara, sencilla y accesible no sólo a los órganos de fiscalización y evaluación, sino a la sociedad en general.

Lo anterior hace necesario fortalecer y de generar un nuevo marco jurídico que fortalezca las competencias de los órganos garantes en esta materia en el ámbito federal y de las entidades federativas y municipales, por ello considero oportuno proponer nuevas mecanismos para garantizar un tratamiento homogéneo e integral de la rendición de cuentas que se ejercen con ciertas disparidades en las entidades federativas, por ello presento las adiciones que establezcan las bases sobre las cuáles los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus competencias, para que asuman estas responsabilidades conforme a lo dispuesto con el artículo 117 de la Constitución.

Para ello, la iniciativa incluye dos características esenciales:

1. El establecimiento de reglas de transparencia para toda la información financiera generada por el ejercicio de recursos de deuda pública de las entidades y municipios.
2. La aplicación general de estas disposiciones, armonizando la presentación de la información financiera de todas las entidades y municipios.
3. Paralelamente, en los presupuestos de egresos se especificarán los conceptos de inversión pública productiva a realizar con los recursos provenientes de los financiamientos.

Estas permitirán establecer a nivel local mecanismos que garanticen:

- a) Cerrar espacios a la corrupción y a los desvíos de recursos, permitiendo a los órganos fiscalizadores conocer la información financiera fidedigna sobre el uso de los recursos, con el objeto de sancionar e inhibir las prácticas indebidas.
- b) Que la sociedad cuente con mayor y mejor información que le permita involucrarse a mayor profundidad con sus gobiernos y, con ellos, tener capacidad de demandar más y mejores resultados.
- c) Aclarar las facultades que tiene el Congreso de los estados de autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos a contratar deuda pública y a afectar como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes; así como reconocer y mandar pagar la deuda de los estados y municipios.

Por otra parte, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permitirá entre otros beneficios los siguientes:

Generar certidumbre entre los acreedores de las entidades y municipios al regular la presupuestación de la deuda pública.

Generar certidumbre entre los posibles inversionistas y proveedores de servicios públicos al permitir y regular la presupuestación multianual de contratos de prestación de servicios.

Los PPS<sup>2</sup> (proyectos de prestación de servicios con participación privada) presentan el riesgo de presupuestación multianual, por lo que el Estado debe prever y asegurar las partidas presupuestarias correspondientes así como involucrar al Congreso en la evaluación y presupuestación durante la vigencia de los proyectos.

Por lo anterior, la propuesta de reforma constitucional que presento tiene como objetivo que la contratación de endeudamiento de estados y de los municipios se realice al menor costo posible. Para ello las entidades deberán realizar en particular:

- El Congreso analizará y aprobará los PPS de manera previa a su licitación por parte del Estado, así como incluirá en el Presupuesto de Egresos las asignaciones necesarias para cumplir con las obligaciones que se deriven de estos contratos.
- El Congreso podrá aprobar la afectación de ingresos de los estados y municipios respecto al cumplimiento de las obligaciones que deriven de la contratación de PPS.

Los Congresos de los estados deberán reformar la Ley de Deuda que incluya las características siguientes:

- Establecer **bases claras** para la contratación y administración de la Deuda Pública en el estado y los municipios.
- Regular de manera **eficaz y eficiente** los mecanismos para la afectación de ingresos federales, de ingresos estatales, municipales y de otros ingresos.
- Incorporar la figura de un pagador **independiente**.
- Facultar al Ejecutivo de los estados y a los ayuntamientos para contratar instrumentos derivados para mitigar riesgos de mercado.
- Regular con **flexibilidad, certeza y transparencia** financiera la contratación de pasivos a corto plazo a cargo de las entidades estatales y municipales.

### **Marco jurídico nacional**

En México la función financiera del Estado se fundamenta principalmente en tres ordenamientos jurídicos complementarios entre sí: la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Deuda Pública. Otros ordenamientos son la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Contabilidad Gubernamental. Este marco jurídico regula el ejercicio y rendición de cuentas de los recursos financieros del gobierno federal, estatal y municipal.

Los ordenamientos legales de mayor jerarquía en el país, que norman la deuda pública de los estados y municipios son la Constitución federal, las Constituciones de los estados y las leyes de deuda de las entidades federativas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 117, fracción VIII, reformado y publicado en el DOF el 21 de abril de 1981, queda como a continuación se establece:

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

De esta manera por mandato del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les corresponde a las legislaturas de los estados, determinar las bases, sobre las cuales las entidades federativas, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, contraigan obligaciones o empréstitos, que se destinen a inversiones públicas productivas.

De lo establecido en la Constitución se desprende lo siguiente:

- a) La deuda pública de los estados y municipios no puede emplearse para financiar gasto corriente, sino que se debe destinar a la **inversión pública productiva. De acuerdo con el anterior Reglamento del artículo 90 de la Ley de Coordinación Fiscal**, las inversiones públicas productivas son aquellas destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios, siempre que en forma directa o indirecta produzcan un incremento en los ingresos de las entidades federativas, de los municipios o de sus respectivos órganos descentralizados y empresas públicas.
- b) La deuda pública local debe contratarse con las bases que establezcan las legislaturas estatales en una ley, por lo tanto, los congresos locales pueden legislar en materia de deuda pública estatal y municipal.
- c) Los montos de deuda pública se deben contemplar en los presupuestos anuales de gobierno, por lo tanto, se deben incluir los montos, los proyectos, los beneficios y toda la información necesaria para que los presupuestos sean autorizados.
- d) Los Ejecutivos de los estados y municipios deben informar sobre el ejercicio de la deuda pública al menos anualmente en su informe de gobierno.

En los últimos años se han dado una serie de reformas en la legislación fiscal y financiera del país que han provocado mejoras importantes en los esquemas de deuda de los estados y municipios, entre los principales ordenamientos reformados tenemos los siguientes: Ley de Coordinación Fiscal (federal) y su reglamento, Reglas de Capitalización de la Banca, Ley del Mercado de Valores, circulares de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las Constituciones estatales por lo general, en la parte correspondiente a la deuda pública, replican o remiten a la normatividad establecida en la Constitución federal; en otros casos, son más flexibles que lo establecido por el artículo 117, fracción VIII de la Constitución federal. Por el contrario, en otros estados el tratamiento que otorgan a la deuda pública en sus Constituciones son más rígidas que lo establecido en la Constitución federal, en este caso se encuentran siete estados, entre los cuales sobresale por su rigidez Tlaxcala.

**Ley de Coordinación Fiscal** artículo 9o., se hace referencia a las leyes estatales de deuda, por lo cual se supone que todos los estados y municipios tienen una ley estatal de deuda. La Constitución federal en su artículo 117 fracción VIII también hace referencia a las leyes estatales específicas (sin llamarla ley de deuda pública), en las cuales las legislaturas estatales establecen las bases para contraer deuda pública.

La reforma al artículo 90 de la Ley de Coordinación Fiscal se complementó con la promulgación del Reglamento del Artículo 90 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre del 2001.

Se estableció la obligación de los estados y municipios de **informar trimestralmente a la SHCP, sobre la situación que guarden sus obligaciones inscritas en el registro**, así como informar a la SHCP cuando se pague totalmente la deuda inscrita. Si bien la inscripción en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios, que lleva la SHCP, es un requisito establecido por el artículo 90 de la Ley de Coordinación Fiscal, el nuevo reglamento establece que la inscripción se realice solo para efectos informativos, en virtud de la existencia de sistemas de registro y pagos estatales.

La reforma al artículo 115 constitucional aprobada por la Cámara de Diputados en junio de 1999, dio al municipio, entre otros beneficios, el reconocimiento de ser un ámbito de gobierno, el establecimiento de sus competencias exclusivas, se fortaleció la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos, se garantizó el derecho de iniciativa en materia tributaria, se fortalecieron las tesorerías al restringir las exenciones e incorporar el pago del impuesto predial del sector paraestatal así como de los inmuebles utilizados por particulares en concesión y se garantizó que los recursos que integran la hacienda municipal sean ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

Lo anterior fortalece la posición de los municipios como emisores de deuda pública, pues con las reformas se da mayor certidumbre a los acreedores, sobre la personalidad jurídica del municipio como órgano de gobierno y sobre el ejercicio autónomo de su hacienda municipal, con capacidad legal para otorgar en garantía sus recursos presentes y futuros.

La Ley del Mercado de Valores fue reformada por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2001. En la parte correspondiente al tema de interés para la emisión de deuda de estados y municipios, la ley contempla en su artículo 14 Bis 6 lo siguiente: Las sociedades anónimas, entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen en su carácter de fiduciarias, podrán emitir certificados bursátiles en los términos y condiciones a que se refiere el artículo 14 Bis 7; este último artículo trata sobre la definición y los elementos que deben contener los certificados bursátiles.

La importancia de esta reforma es que abrió la posibilidad a los gobiernos estatales y municipales para obtener financiamientos y satisfacer sus requerimientos de dinero a través de la Bolsa Mexicana de Valores, como emisores de deuda gubernamental.

La Ley del Mercado de Valores en su Artículo 14 Bis 6 establece:

Las sociedades anónimas, entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen en su carácter de fiduciarias, podrán emitir certificados bursátiles en los términos y condiciones a que se refiere el artículo siguiente (se

refiere al Artículo 14 Bis 7 que trata sobre la definición y características de los certificados bursátiles).

El participar en un mercado abierto, obliga al emisor de valores a hacer pública su información, sus operaciones, sus proyectos y su gestión. En el caso particular de un estado o municipio, significa además haber actualizado el marco normativo local en materia de deuda pública, haber obtenido dos calificaciones crediticias de la entidad y otras dos de la colocación que se realiza.

Para los estados y municipios, emitir deuda a través del mercado de valores, tiene ventajas adicionales sobre la deuda que tradicionalmente se contrata a través de préstamos bancarios: menores costos financieros, diversificación de las fuentes de financiamiento, posibilidad de otorgar garantías diferentes a las participaciones federales, oportunidad para reestructurar pasivos, bursatilizar ingresos futuros, publicidad y prestigio por la transparencia y por la capacidad administrativa para operar en mercados estructurados de ligas mayores.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, que los legisladores avalamos durante el primer periodo de sesiones de esta LXII Legislatura, la cual transparenta y armoniza la información financiera referente a la aplicación de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, considera lo siguiente:

- En esta ley se dispone en el artículo 9 que el consejo, deberá analizar y, en su caso, aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta ley;
- Con esta base, los órganos fiscalizadores podrán conocer la información financiera, cerrando espacios de corrupción y de desvío de recursos. Asimismo, la sociedad tiene mayores oportunidades de conocer el uso que se le da a los recursos, y exigir resultados.
- En esta ley se tiene contemplado que para la presentación de información financiera y la Cuenta Pública se deberán registrar ante la Tesorería de la Federación las cuentas bancarias específicas creadas por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenios de reasignación en el fin de transparentar el ejercicio de los recursos federales entregados a los gobiernos federales locales.
- En el Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece el procedimiento general para las adecuaciones presupuestarias externas de las entidades.

Durante los últimos años, se ha venido evidenciando en México una clara tendencia hacia la modernización de la administración pública en todos sus niveles de gobierno, enfatizándose en este proceso los objetivos de lograr mayor transparencia, disciplina y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

### **Marco jurídico local**

En la mayor parte de las leyes de deuda locales, se expresa la preocupación de las legislaturas correspondientes porque exista el equilibrio financiero y que haya capacidad para el pago de las deudas contraídas. Sin embargo en la mayor parte de las leyes de deuda pública de los estados, no se señala un límite preestablecido a la contratación de deuda por sus estados o municipios; sin embargo, en once de ellos, los Congresos locales establecieron ciertos límites. En tres estados (Chiapas, San Luis Potosí y Zacatecas), se establecieron límites, considerando un porcentaje máximo de deuda sobre

los ingresos; en el caso de Yucatán, se estableció un límite a la deuda de los municipios sobre sus participaciones; en cinco estados (Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco y Nayarit), se establecieron límites a la deuda considerando un porcentaje sobre los egresos; en los estados de México y Veracruz, se establecieron límites en las garantías que pueden otorgar.<sup>3</sup>

En general, en las entidades y municipios son los Congresos los responsables de autorizar el ejercicio de montos y conceptos de endeudamientos netos adicionales a los previstos en las Leyes de Ingreso de los estados, o de los municipios, cuando a juicio del propio Congreso éstos cuenten con la capacidad de pago necesaria para hacer frente a dichas obligaciones.

En este momento los Congresos locales están realizando adecuaciones a su legislación, sin embargo a nivel federal, no se ha realizado una reforma a nivel nacional que se contemple en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> que permita regular en las leyes secundarias la observancia de una disciplina financiera en torno a la deuda pública de las entidades y municipio.

Las entidades federativas pueden elegir el mecanismo que consideren más adecuado para realizar la afectación de las participaciones cuando éstas se otorgan en garantía en contratos de deuda pública, de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus leyes de deuda.

Los municipios normalmente tienen mejores finanzas que las entidades federativas, a pesar de contar con menor estructura administrativa, entre otras, por las siguientes razones:

- a) Solicitan menos créditos que los estados, ya que su período de gobierno el cual es de tres años, los limita para emprender grandes proyectos, pues el proceso completo de planeación, autorización, contratación y ejecución, generalmente es largo y en ocasiones muy complejo.
- b) Tienen mayores restricciones legales para endeudarse que los estados.

Por ejemplo en la reforma a la Ley de Deuda Pública de Michoacán realizada en octubre de 2012, se trata de regular de manera más ordenada la deuda pública del estado al señalar en esta misma lo siguiente:

**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto regular y establecer las bases para la contratación y administración de la deuda pública.

Los conceptos, montos y, en su caso, las afectaciones de participaciones o aportaciones federales, relativos a la deuda, serán fijados en las leyes de ingresos y en los respectivos presupuestos, o en los decretos mediante los cuales se autoricen endeudamientos netos adicionales conforme a la presente Ley, según corresponda.

**Además, en el artículo 5o.** “Sólo se podrá contraer deuda pública cuando se destine a inversiones públicas productivas, esto es, erogaciones efectuadas en bienes y servicios públicos, modernización de infraestructura y, a valoración del Congreso del costo-beneficio, en la adquisición de maquinaria, bienes o equipo que directa o indirectamente beneficien a la población”.

La deuda pública podrá ser reestructurada o refinanciada, previa autorización del Congreso, cuando dichas operaciones tengan como objeto mejorar la tasa de interés, plazo, perfil de amortización, garantías u otras de las condiciones originalmente pactadas.

**Asimismo, en el artículo 7o.** “Las entidades a que se refiere el artículo 3o. de este ordenamiento podrán contratar, reestructurar o refinanciar deuda pública en los términos de esta ley, previa autorización del Congreso”.

Sin duda los legisladores tenemos que contribuir a mejorar el marco jurídico federal que permita que las legislaturas locales armonicen su legislación en materia de deuda pública para que el país transite en orden financiero y con el desarrollo sustentable para toda la población, por lo anterior, con esta reforma podemos ayudar a que los recursos con los que dispone el Estado sean mejor utilizados.

Por lo expuesto y con el fundamento legal referido en el proemio del presente documento, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se adicionan tres párrafos a la fracción IV, inciso c) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) y b) ...

c) ...

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

**Las legislaturas de los estados aprobarán los recursos obtenidos mediante obligaciones de deuda pública que se contrate para el estado o ayuntamientos, que se destine exclusivamente a inversión pública productiva, entendiéndose por ésta, las erogaciones efectuadas en: obras públicas, adquisición de maquinaria y equipo, proyectos y modernización de la infraestructura operativa de las entidades públicas del estado o municipio.**

**La reestructuración y el refinanciamiento de la deuda pública se considera inversión pública productiva siempre que se destine para aplicarse a los rubros específicos que se señalan en el párrafo anterior, que se hubiera adquirido en su momento, además, produzcan ahorros o generen incrementos en la disponibilidad de recursos financieros de las entidades públicas del estado o municipio, que no exceda el ejercicio del gobierno que la contrate y la autorización del Congreso del estado.**

**Los recursos que deriven de empréstitos, de la emisión de valores o de cualquier modalidad o tipo de financiamiento que constituya deuda pública estatal, así como sus respectivos productos financieros, serán aplicados exclusivamente a la ejecución de los proyectos de inversión pública productiva debidamente autorizados por el Congreso del Estado. En ningún caso los recursos**

**provenientes de la reestructuración o refinanciamiento, podrán destinarse al concepto de gasto corriente.**

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

**Artículo segundo.** Se reforma el **primer y segundo párrafos** de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona **un párrafo** para quedar como sigue

**Artículo 117.** Los estados no pueden, en ningún caso:

**I. a VII. ...**

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones, **créditos, empréstitos o deuda pública** con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones, empréstitos o **deuda pública** sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, **incluso operaciones de refinanciamiento y reestructura, excluyendo cualesquier destino a gasto corriente**, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, **estatales o municipales**, empresas **de participación estatal o municipal mayoritarias y fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales**, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley **de deuda pública, conforme a la ley secundaria federal** y por los conceptos y hasta por los montos **del cincuenta por ciento de las participaciones programadas** que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán **de su avance trimestralmente** y de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

**Por deuda pública se entiende toda operación constitutiva de un pasivo, directo, indirecto o contingente, de corto, mediano o largo plazo, en un periodo que no exceda el ejercicio del gobierno que la contrata; los estados y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, derivada de un financiamiento, crédito, empréstito o préstamo, independientemente de la forma mediante la que se les instrumente, excluyendo las obligaciones de pago multianuales que se deriven de contratos de obra pública, prestación de servicios, arrendamientos o adquisiciones.**

**IX. ...**

...

#### **Artículos transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del Artículo 117, Fracción VIII, en un plazo de seis meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Dentro del plazo de seis meses, contado a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de los estados armonizarán sus legislaciones con el texto constitucional y la ley reglamentaria.

**Notas**

1 Emilio Gamboa y Manlio Fabio Beltrones, Vallarta, Nayarit, 27 de enero.

2 Recursos de ambos sectores; Público y privado para ofrecer servicios de calidad a la población.

3 *El marco jurídico de la deuda pública en las entidades federativas, un estudio comparativo. aregional.com, mayo 2002*

4 El artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformado y publicado en el DOF el 21 de abril de 1981.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro el 20 de marzo de 2013

Diputado Javier López Zavala (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Gerardo Villanueva Albarrán, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 2o., 3o., 7o., 27, 41, 73, 76, 78, 89 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de democratización de los medios de comunicación, presentada por el movimiento #YoSoy132.

**Exposición de Motivos**

Reproduzco en ésta la iniciativa presentada el pasado 28 de febrero en materia de democratización de medios de comunicación en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por la organización #YoSoy132 .

Como se explica en el cuerpo de la iniciativa, sus objetivos básicos son los siguientes:

1. Consagrar los derechos universales de toda persona, comunidad o pueblo a la comunicación libre, plural, diversa y multicultural; a acceder, buscar, recibir, escribir, publicar y difundir información de cualquier tipo y por cualquier medio de divulgación (artículo 7o.).
2. Reconocer a la alfabetización mediática, informacional y digital como un elemento fundamental de la educación, así como al acceso universal a las nuevas tecnologías de la comunicación e información (artículo 3o.).
3. Garantizar la protección constitucional al ejercicio libre del periodismo y a la comunicación (artículo 7o.).
4. Reconocer que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación (artículo 27).
5. Establecer un sistema de medios de comunicación basado en las siguientes directrices (artículo 7o. y 27):
  - a. Reconocer que la radiodifusión y las telecomunicaciones son de servicio público con plena libertad de contenidos. Sólo tendrán como límite el respeto a los derechos humanos y a los valores democráticos.
  - b. Distribución equitativa del espectro radioeléctrico entre los sectores privado, público y social-comunitario. También se establecen las condiciones generales que regularán cada sector.
  - c. Creación de un organismo autónomo de composición plural facultado para regular sobre el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones. Dicho organismo debe responder a los principios de la profesionalización técnica en la conformación de su estructura.

d. Promoción del desarrollo de las nuevas tecnologías y servicios información y comunicación para garantizar el acceso universal a los mismos.

6. Prohibir la contratación de “propaganda oficial” por ser un instrumento de financiamiento indebido a los concesionarios de bienes públicos y un factor de presión y chantaje para los medios de comunicación independientes.

Se presenta la presente iniciativa en virtud de que el pasado 12 de marzo fue presentada iniciativa suscrita por Enrique Peña Nieto, en su carácter de titular del Ejecutivo Federal, y los Diputados Gustavo Enrique Madero Muñoz, César Camacho Quiroz y Jesús Zambrano Grijalva, coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, y se pretende dictaminarla antes de que concluya el presente periodo ordinario de sesiones.

### **Preámbulo**

Testigos vitales de la configuración de nuevos modelos, formas y prácticas cotidianas de comunicación, el 11 de mayo de 2012 en la Universidad Iberoamericana, los jóvenes manifestamos nuestro decidido rechazo al candidato Enrique Peña Nieto. Dos motivos provocaron este rechazo: su actuación represiva como gobernador del Estado de México y su candidatura gestionada y promovida por los conglomerados mediáticos dominantes en México.

Ante la cobertura de medios que nos descalificó, respondimos con la fuerza de los argumentos y de la historia. Con formas imaginativas, propias de nuestro tiempo, evidenciamos desde las plataformas y la tecnología a las que tenemos acceso, la manipulación informativa y el encubrimiento de los hechos. Criticamos los basamentos más profundos de una realidad impostada.

Como jóvenes universitarios en el escenario de la convergencia digital global, visibilizamos y colocamos en la mesa del debate nacional uno de los grandes problemas estructurales que han impedido a México crecer y desarrollarse: el incommensurable poder del duopolio mediático frente al Estado mexicano. Así, aprovechamos lo simple y contundente a la vez, de un *hashtag*, #YoSoy132, como signo de identidad y voz de lucha; para convertimos en el primer movimiento social juvenil que denunció los abusos de los poderes fácticos de la comunicación.

Declaramos: somos #YoSoy132, identificamos y estructuramos un cuestionamiento directo y sin dobleces que tiene como origen los abusos de las empresas de medios en la gestión de contenidos, en el manejo sesgado de la información, y en su evidente actuación como agentes políticos frente a las cada vez más débiles instituciones del Estado mexicano. Entre tanto padecemos un abuso más de los conglomerados mediáticos mexicanos: la imposición telecrática de Enrique Peña Nieto.

En el contexto del proceso político-electoral 2012, #YoSoy132 dimensionó el problema de la estructura del sistema empresarial de los medios así como sus implicaciones en el desarrollo del régimen democrático del país. Demostramos que la televisión ha sido un lastre para la cultura y la democracia por eso retamos su poder simbólico.

Construimos el ágora electrónica alternativa como nuestro espacio ciudadano y emergimos como actores para reivindicar nuestros elementales derechos a la comunicación y la información frente al poder en cualquiera de sus manifestaciones.

La ausencia de un sistema democrático de medios en México encontró eco en la movilización estudiantil, ésta lo colocó en el corazón del debate y enseñó a la conciencia nacional que no puede haber régimen democrático sin la participación responsable de los medios. Desde la década de los 60 las diversas generaciones de jóvenes hemos sido víctimas de la estigmatización y criminalización por parte de diversos medios de comunicación; nos han tomado en cuenta sólo como potenciales clientes y consumidores de sus modelos económicos y culturales.

Los indicadores generales evidencian el nivel de concentración: en México sólo dos empresas acaparan el 95 por ciento de las concesiones comerciales. Según datos del documento *Distribución y concentración de frecuencias de radio y televisión en México*, citado por Fernando Butler, Televisa cuenta con el 56 por ciento de las concesiones al tener 257 frecuencias (225 propias y 32 afiliadas); mientras que TV Azteca cuenta el 39 por ciento con 180 concesiones. En el caso de la radio, la emisión se concentra en sólo 13 familias.

En América Latina, México ocupa el primer lugar en concentración en el sector de las industrias infocomunicacionales. Aprovechando esto, desde el espacio del poder mediático se han diseñado candidaturas y gobernantes a modo, e impuesto presidentes. Este nivel de concentración no ocurre siquiera en Italia o Australia países de origen de dos de los magnates más poderosos de la comunicación en el mundo: Silvio Berlusconi y Rupert Murdoch.

Es importante agregar la discrecionalidad de la asignación de concesiones, sin claridad al respecto de los criterios en los que se basa la Secretaría de Comunicaciones para decidir a quién le otorga una concesión. Esta situación ha significado cerrar la puerta a nuevas propuestas de televisión y radio para la sociedad mexicana, y el consecuente fortalecimiento del oligopolio de medios que ha acaparado el espectro de las comunicaciones en México.

La exigencia de #YoSoy132 responde al principio básico de que no hay democracia posible en México en tanto siga imperando el actual sistema de medios oligopólico e hiperconcentrado. De ahí la evidente necesidad de una reforma profunda, ante la inexcusable oportunidad que la convergencia digital ofrece para garantizar derechos infocomunicacionales históricamente negados a los ciudadanos mexicanos.

Nosotros, la juventud mexicana salimos a las calles, dialogamos con ellas y señalamos la urgente necesidad de diseñar un nuevo sistema de medios para México. Damos a conocer, como generación #YoSoy132, los argumentos y razones de nuestra indignación.

### **Exposición de Motivos**

El problema estructural en el sistema de medios.

El problema del debilitamiento del Estado frente a las empresas de medios que ha sido evidenciado, tiene razones histórico-estructurales.

Desde la aparición de la radio y la televisión en México, la relación del Estado con los radiodifusores ha sido de conflicto y negociación, provocando una simbiosis que tuvo como resultado el fortalecimiento del régimen de partido hegemónico y a su vez el amplio desarrollo de las empresas de radiodifusión. El resultado de esta relación que se empezó a construir desde las postrimerías de la revolución mexicana, es el debilitamiento del poder público y de sus facultades para tener real incidencia en los procesos políticos, administrativos y económicos que en materia de comunicación requiere todo Estado para su óptimo desarrollo.

Derivado también de este proceso histórico, las empresas de medios mexicanas, se han desarrollado durante 70 años en un ambiente sin contrapesos. Esto ha posibilitado su fortalecimiento y la acumulación de recursos de poder económico, político e ideológico, que les permite posicionarse estratégicamente y tener amplio margen de negociación frente al poder político, al tiempo significan uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y político de México.

El régimen priista jugó un papel esencial en la formación de la industria de los medios electrónicos en México, permitió que fueran los radiodifusores quienes pusieran las reglas del juego y paulatinamente se apropiaran de un bien público, y progresivamente de la vida pública nacional. Mientras como clase política hegemónica se beneficiaban de ello.

Dos hechos con alto contenido simbólico en su contexto, reflejan esta situación: la inauguración de la radio en México con el lanzamiento de la campaña de Plutarco Elías Calles en 1924, y con ello la primera transmisión que se hizo de un evento de propaganda electoral, en la estación CYL de Raúl Azcárraga. Dos décadas más tarde, Miguel Alemán Valdés inauguraría la televisión mexicana con la transmisión de su informe presidencial en el canal 4 de Rómulo O'Farrill el cual pasaría a formar parte que conocemos ahora como parte del consorcio Televisa.

Así iniciarían operaciones dos sectores esenciales para México.

El modelo de medios que tenemos en el país; rebasado significativamente por las tendencias del desarrollo de la comunicación a nivel mundial, tiene como consecuencia la extrema concentración de medios en unas cuantas familias. La adopción de los aspectos torales del modelo comercial-privado para el sistema de radio y televisión, decisión tomada por el entonces presidente Miguel Alemán en contubernio con los radiodifusores, significó la renuncia del poder público a dirigir las políticas de comunicación del país. Hoy en el contexto de la convergencia digital nuevamente la clase política está renunciando a las posibilidades que la digitalización ofrece para que el Estado mexicano recupere su papel en la rectoría de sus viene públicos.

Con toda intencionalidad, al tener la clase política intereses económicos en las incipientes empresas de medios, se permitió y se permite la deliberada instauración de un modelo de medios de comunicación que entrañaría la relación de complicidad que se ha tejido hasta nuestros días entre las empresas mediáticas y el poder político en detrimento del avance democrático del país. En un principio el Estado utilizó este modelo de medios como factor de legitimación político, otorgando concesiones muy ventajosas para los dueños de las empresas mediáticas.

Durante décadas los medios fueron aliados incondicionales del régimen político, situación que cambió décadas más tarde con su desgaste. El monopolio gubernamental priista perdió fuerza, no así las empresas de medios electrónicos, otrora pilar fundamental de su legitimidad. Ante este escenario de cambio político y económico, los empresarios radiodifusores vieron en el debilitamiento del régimen y en el cambio de modelo económico el mejor escenario para afianzar su poder y entrar en la nueva competencia por la digitalización, nuevamente bajo sus reglas.

En contraposición a la experiencia europea del siglo pasado que privilegió a la radiodifusión como un servicio público en atención al interés social, y como un recurso para avanzar en la democratización de sus sociedades; México caminó en el sentido de la privatización de la radiodifusión. El poder estatal propició el ensanchamiento económico de los dueños de los medios y los dotó de un poder político incontrolable que influye agresivamente en las decisiones públicas.

La radiodifusión mexicana nació, creció y se fortaleció bajo un modelo privado sin contrapesos por parte del Estado mexicano. Al amparo de gobiernos que no calibraron la importancia que habría de tener la explotación del espectro radioeléctrico bajo un esquema netamente privado y cobijado también en normas jurídicas insuficientemente claras y que atentan contra el Estado.

Por su parte los radiodifusores han garantizado durante 5 décadas la inmovilidad de la ley, a través de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) durante más de 70 años los radiodifusores han logrado posicionarse en puestos legislativos a locutores, empleados, e incluso concesionarios para incidir directamente en la legislación de medios. La creación de la CIRT obedeció a la práctica priista de concentrar para mantener el control, sin embargo en el caso de los medios, se posibilitó el crecimiento de un grupo de poder que significaría un fuerte obstáculo para el proceso democrático del país. No fue sino hasta diez años después de que apareciera la televisión en México y a casi 40 de la primera transmisión radiofónica, que se promulgó una ley para regular a la radio y televisión mexicanas, ya que se habían sentado las bases para la consolidación de un grupo de poder constituido por los empresarios de los medios de comunicación. La LFRyTV se publica en

1960, en un contexto social, económico, demográfico y político radicalmente distinto al actual. En ese momento se planteó el pacto de complicidad con beneficios políticos para los el gobierno priista y económicos para los empresarios.

A ello debemos agregar que la creación y promoción de estaciones y canales de carácter público nunca ha sido una prioridad de los gobiernos. Con Miguel de la Madrid, inician las políticas neoliberales en el país, paradójicamente, en materia de medios durante este sexenio se mostraron signos de estatización, al crear el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), el Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine), ambos en funcionamiento hasta nuestros días; y el Instituto Mexicano de Televisión (Imevision). Este último fue creado en 1985 como intento de establecer un sistema estatal de televisión; para “equilibrar” la balanza con la televisión comercial, sin embargo, Televisa ya estaba en plena consolidación para esos años; esto es, Imevision nunca significó un real contrapeso a la televisión comercial, y terminó siendo subastada a Ricardo Salinas Pliego.

Hoy en día la televisión pública sufre de una dispersión y debilidad ante el abandono de los gobiernos mexicanos para promoverla; representada por canal 11 y canal 22, y canales de los gobiernos locales que sirven la mayoría de las veces como espacios de propaganda del gobernante en turno sin que signifiquen un espacio de expresión de la ciudadanía.

Además tienen un alcance muy limitado en comparación con las emisoras privadas. Asimismo sucede con las estaciones y canales destinados a las universidades, sólo el Instituto Politécnico Nacional opera un canal abierto desde hace varias décadas, mientras que apenas hace un año se le permitió a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) tener un canal en señal digital abierta. En total sólo hay cinco canales universitarios en todo el país.

Si bien el panorama en radio es de menor concentración, el cuadrante lo dominan sólo 13 empresas privadas, entre las que dominan Radiorama, ACIR, Radio Centro y Radio Fórmula (Mejía, 2011). La radio pública tiene una presencia marginal, y el sector comunitario ha tenido que recorrer un camino cuesta arriba al no tener reconocimiento en ningún nivel jurídico, a la fecha sólo 13 radios comunitarias han sido reconocidas, mientras que otras siguen siendo perseguidas y criminalizadas, el Estado mexicano no está promoviendo la expresión y el acceso a la información de sus ciudadanos.

Durante el siglo XX la radio y la televisión concentraron la producción, circulación y distribución de la información; convirtiéndola en una mercancía más sujeta a las leyes del mercado. Han sido estos

medios también los menos abiertos a la participación de la ciudadanía, al tener el poder de emisión de su lado. Son estos mismos medios operados por élites empresariales, los que más contubernos con el gobierno han suscrito, la mayoría de las veces de forma ilícita y de espaldas al interés general, a pesar del bien social que explotan.

La red de capital, producción de contenidos y comunicación, que hoy implica la estructura de los conglomerados mediáticos, cubre todos los ámbitos de la vida nacional y ha desplazado del espacio público la intervención de las instituciones estatales. Incluso la justicia en México se litiga a través de las pantallas de televisión.

El dominante poder que ejercen los medios de comunicación privados sobre el Estado contemporáneo, ha sido un obstáculo para la incipiente democracia mexicana, está configurada por los medios de comunicación que desde la pantalla construyen el hecho político, definen el espacio público y configuran la opinión pública, deciden existencias políticas, se constituyen en el referente de la dinámica política y estatal, legitiman o deslegitiman al sistema político, fiscalizan el poder, median la relación entre el sistema político y la ciudadanía y fortalecen el televínculo y debilitan el vínculo partidario. México es un caso paradigmático en este sentido; el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en América Latina, señala que hay un consenso respecto a que los medios están restringiendo los procesos democráticos, debido a que su influencia limita el poder de las instituciones políticas. Identifica los aspectos más relevantes del proceso del que han surgido tan fortalecidos los medios de comunicación en América Latina, coincidente con la descripción de la historia de los medios de comunicación en México.

El PNUD señala claramente una de las causas del modelo de medios que prevalece en la región: desde su formación los medios de comunicación se encontraban totalmente vinculados al partido gobernante, sin embargo desde mitad de la década de los noventa esto empezó a cambiar, ya que los medios tomaron independencia ante los signos de debilidad del partido hegemónico al que estaban vinculados; y pasaron a afianzarse como grupos económicos no subordinados al poder político.

Por su parte la Relatoría Especial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la libertad de expresión alerta sobre la concentración en la propiedad de los medios de comunicación al ser un fenómeno que atenta contra la democracia y la pluralidad al obstaculizar la diversidad de expresiones en la sociedad. En el mismo sentido, recientemente la ONU a través de su relator especial para la libertad de opinión y expresión, subrayó la importancia de desconcentrar la propiedad de los medios sobre todo en el contexto de la digitalización y la subsecuente obligación del “Estado (para) garantizar a la sociedad el acceso a la información de todo tipo, con pluralismo de ideas, de posiciones, de pensamiento, para que sea cada individuo o colectivamente quienes formulen un pensamiento propio (...) entonces, la desconcentración se vuelve factor importantísimo en la libertad de expresión”(Frank La Rue, 2013).

En países del Cono Sur se ha avanzado en materia legislativa, específicamente, en Argentina con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 lo más destacable e innovador fue la desinversión que tendrán que hacer los grupos mediáticos monopólicos.

Esto tiene implicaciones al señalar la obligación de que haya tres tipos de operación del espectro: gestión estatal; gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro, esta división tiene como objetivo regular la concentración de los conglomerados de los medios de comunicación. Otro de los países de la región, Bolivia, estableció que las frecuencias de radiodifusión se dividan en un 33 por ciento para el Estado, otro 33 por ciento para el ámbito comercial, 17 por ciento para el sector social comunitario y el 17 restante para los pueblos indígenas originarios y campesinos. Lo

que actualmente está ocurriendo en la región es significativo para avanzar a la democratización de los medios: la aprobación de legislaciones con carácter democrático y en donde se apueste por la división del espectro radioeléctrico, en sí misma ya es una victoria, empero, tan sólo es el instrumento legal que antes no se tenía para ordenar el espectro. La ejecución y el carácter democrático de las nuevas legislaciones latinoamericanas dependerán del diseño de políticas públicas.

La ineludible democratización de medios en el escenario de la convergencia digital

En la última década el ámbito de las comunicaciones ha sufrido cambios radicales. El fenómeno de la convergencia digital ha irrumpido con fuerza en los últimos tiempos y ha modificado la configuración de los medios de comunicación en todo el mundo. México no es la excepción.

Los medios de comunicación se desarrollaron vertiginosamente durante la primera mitad del siglo XX. Así, dejaron rápidamente su etapa de formación para convertirse en complejos económicos, informáticos y comunicacionales de gran alcance.

Las tendencias de interactividad, comercialización, concentración, desregulación y re-regulación y globalización han abonado para que las empresas de medios mexicanas se conviertan en poderosos consorcios mediáticos, con capacidad de acción incluso dentro de la esfera de las decisiones políticas. Estas tendencias nos dan cuenta, de la transformación que han experimentado los medios en su desarrollo, y que tienen que ver con aspectos económicos, tecnológicos, y jurídicopolíticos, y han sido aprovechadas por los dueños de los conglomerados multimediáticos.

Debido a los vertiginosos cambios tecnológicos que nos ponen en el escenario de la convergencia digital, y que plantean la posibilidad de utilizar el espectro radioeléctrico de manera más eficiente que derive en beneficios de uso para la población mexicana y de desarrollo del Estado, el modelo de medios en México debe ser coherente con estos cambios. De aquí la imperiosa necesidad de repensar tal modelo desde una plataforma jurídica acorde a los cambios tecnológicos y las tendencias mundiales en materia de derecho a la comunicación y la información.

El Estado mexicano nuevamente parecer ser omiso en este tema, no ha mostrado voluntad política para generar un piso básico que regule el proceso del salto digital. Aunque la correlación de fuerzas políticas ha cambiado, pareciera que en materia de convergencia digital, está sucediendo un proceso parecido a cuando apareció la radio y la televisión: fueron los empresarios del ramo quienes prácticamente pusieron las reglas de operación ante un vacío que dejó el Estado mexicano; y nuevamente la transición va en camino de beneficiar a los ya de por sí poderosos consorcios de las telecomunicaciones.

Se están viviendo una serie de procesos en el ámbito de los medios de comunicación, donde observamos que, además de la discusión técnica, hay una discusión importante sobre la que poner la atención: la omisión de los gobiernos para legislar y poner reglas acordes al escenario digital que promuevan beneficios para el país antes que para los empresarios.

Por esto, si el Estado mexicano no establece criterios para evitar que quienes ya monopolizan la radio, la televisión, las telecomunicaciones y el mercado de servicios conjuntos en México; sólo estará propiciando más concentración y conglomerados más poderosos. Imperante es una visión de Estado sobre los escenarios multimediáticos que se sustente sobre bases de una mayor participación social y la democratización de los medios de comunicación.

Los grandes consorcios de la comunicación han y siguen concentrando poder económico, político y simbólico, con lo que pueden relacionarse desde una posición estratégica frente a los actores políticos. Esto lo hacen dentro de la misma estructura de las instituciones estatales, como desde fuera de ellas, actúan agresivamente sobre las decisiones gubernamentales.

Lo anteriormente expuesto es sólo la punta del iceberg de los efectos causados por la falta de contrapesos, la concentración y el papel central que han adquirido las empresas de medios en México, por ello señalamos:

- Se ha aplazado la actualización y reforma integral del marco jurídico que regula la radiodifusión, por ser conveniente a los consorcios mediáticos, en el marco de la convergencia digital el Estado mexicano tiene la mejor oportunidad para reformar la legislación y aprovechar para servicio de la nación el espectro radioeléctrico.
- Es necesario cambiar el paradigma del sistema de medios mexicano, el cual está sustentado en la empresa, por uno donde se privilegie el servicio público.
- El proceso de democratización en México pasa inevitablemente por un cambio radical en el sistema de medios.
- La concentración de la información derivada de la concentración de la propiedad de los medios obstaculiza la libertad y diversidad de expresión.
- México necesita urgentemente un sistema de medios que tenga como principio el pluralismo, que garantice la diversidad y calidad de información.
- Es urgente como primer paso, reformar el marco jurídico mexicano en materia de medios y telecomunicaciones.
- Que las instituciones políticas vuelvan a su papel fundamental como garantes del uso óptimo del espectro radioeléctrico como bien de la nación, para el desarrollo del Estado mexicano se muestra como una necesidad ineludible en el actual escenario de la comunicación en México y el mundo.

#### El establecimiento de régimen democrático de medios de comunicación

Desde la formación de este grupo de trabajo nos dedicamos a investigar con detalle cuál es la situación actual de los medios de comunicación en nuestro país desde el punto de vista jurídico, político y tecnológico. Revisamos con detenimiento diversas iniciativas de reforma constitucional y legal en la materia, ensayos académicos, informes de organismos nacionales e internacionales relativos a la concentración de los medios de comunicación, así como disposiciones legales en otros países, tratados y declaraciones internacionales sobre el ejercicio de la comunicación.

Como resultado de ese estudio encontramos coincidencias en los temas a discutir para establecer un nuevo orden normativo que posibilite la democratización de los medios de comunicación:

Competencia: señalan que es urgente establecer mecanismos que garanticen la competencia en los medios de comunicación, por medio de la apertura a nuevos actores económicos y/o sociales en la utilización del espectro radioeléctrico, a fin de evitar la concentración de los grandes concesionarios y aprovechar los avances tecnológicos.

Determinación de la función y naturaleza de los medios de comunicación, difusión e información: reconocer que los medios de comunicación prestan un servicio público, en virtud de que utilizan un bien que es propiedad de la nación.

Revisión crítica del papel de los medios públicos (estatales): se señala que las 31 televisoras, frecuencias y radiodifusoras estatales se han convertido en repetidoras de la programación privada y que se deben recuperar para cumplir con su función social.

Socialización de medios de comunicación: se apunta la obligación de establecer un sistema de medios públicos, en el cual los ciudadanos gestionen, diseñen, produzcan y difundan los contenidos que se transmitan en los medios creados por ellos, que sean con fines de comunicación social.

Ombudsman de medios: manifiestan que es necesaria la creación de un organismo que se constituya como el defensor de los derechos de la audiencia y vigile la actuación de los medios de comunicación: que respeten las leyes, el derecho a la información, el derecho de réplica, promuevan los derechos humanos y los valores de la democracia.

Administración de concesiones: se insiste en reestructurar las instituciones existentes en este rubro, a fin de que se constituyan como organismos autónomos de composición ciudadana e integración democrática, a efecto de legitimar los mecanismos por los cuales se llevan a cabo los concursos de concesiones.

Actualización de las leyes que regulan la infraestructura en materia de telecomunicaciones.

A partir de este diagnóstico, consideramos necesario el reconocimiento de la democratización de los medios de comunicación como una decisión política fundamental del Estado mexicano, es decir, estamos convencidos que es urgente modificar el marco constitucional en esta materia.

La presente propuesta es el resultado del diálogo que hemos mantenido durante estos meses al interior del movimiento y con actores nacionales interesados en este tópico. Esperamos que esta aportación sea considerada como un referente para la construcción de un sistema democrático de medios de comunicación.

## **Modificaciones**

Los objetivos principales de este proyecto de reforma son:

1. Consagrar los derechos universales de toda persona, comunidad o pueblo a la comunicación libre, plural, diversa y multicultural; a acceder, buscar, recibir, escribir, publicar y difundir información de cualquier tipo y por cualquier medio de divulgación (artículo 7o.).
2. Reconocer a la alfabetización mediática, informacional y digital como un elemento fundamental de la educación, así como al acceso universal a las nuevas tecnologías de la comunicación e información (artículo 3o.).
3. Garantizar la protección constitucional al ejercicio libre del periodismo y a la comunicación (artículo 7o.).
4. Reconocer que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación.(artículo 27).

5. Establecer un sistema de medios de comunicación basado en las siguientes directrices (artículos 7o. y 27):

a. Reconocer que la radiodifusión y las telecomunicaciones son de servicio público con plena libertad de contenidos. Sólo tendrán como límite el respeto a los derechos humanos y a los valores democráticos.

b. Distribución equitativa del espectro radioeléctrico entre los sectores privado, público y social-comunitario. También se establecen las condiciones generales que regularán cada sector.

c. Creación de un organismo autónomo de composición plural que esté facultado para regular sobre el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones. Dicho organismo debe responder a los principios de la profesionalización técnica en la conformación de su estructura.

d. Promoción del desarrollo de las nuevas tecnologías y servicios información y comunicación para garantizar el acceso universal a los mismos.

6. Prohibir la contratación de “propaganda oficial” por ser un instrumento de financiamiento indebido a los concesionarios de bienes públicos y también un factor de presión y chantaje para los medios de comunicación independientes.

De la misma forma se incluyen otras especificaciones como la forma de nombramiento de los titulares del organismo regulador en la materia, el reconocimiento del espectro radioeléctrico como propiedad de la nación, la prohibición de la rentabilidad excesiva por la prestación del servicio público de la comunicación, la prohibición de las prácticas monopólicas, entre otras.

La sistemática a la que corresponden las modificaciones constitucionales que se proponen son:

– En el artículo 2o. para vincular el derecho que la Constitución reconoce actualmente a las comunidades indígenas para operar sus propios medios de comunicación con el orden jurídico que proponemos.

– En el artículo 3o. para reconocer a la alfabetización mediática, informacional y digital como un elemento fundamental del derecho universal a la educación.

– En el artículo 7o. como una actualización y redefinición del derecho de imprenta proponemos la ampliación de esta prerrogativa para declarar el derecho a la comunicación y al acceso a los medios. En virtud de que la redacción de dicha figura respondía al contexto de 1917 –cuando la imprenta era el único medio de comunicación masiva– consideramos que el espíritu de este artículo responde al carácter libre y democrático que debe regir a los medios de comunicación. Sabemos que muchas propuestas consideran que esta modificación debe hacerse en el artículo 6º, no obstante nosotros consideramos más pertinente su inclusión en el 7º para establecer las directrices de un sistema integral de medios.

– En el artículo 27 reconocemos que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación y se establecen los principios para la asignación de las frecuencias para telecomunicaciones.

– En los artículos 73, 76, 78 y 89 se hacen modificaciones relativas a las facultades de los poderes.

– Por último en los artículos 41 y 134 se hacen las modificaciones correspondientes a la eliminación de la propaganda oficial.

Esta es nuestra visión sobre la democratización de los medios de comunicación.

Por todo lo expuesto presentamos la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 2o., 3o., 7o., 27, 41, 73, 76, 78, 89 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se modifica la fracción VI del apartado B del artículo 2o., la fracción V del artículo 3o., se modifica y adiciona el artículo 7o., se adicionan diez párrafos al artículo 27, se modifica el segundo párrafo del apartado C del artículo 41, la fracción XVII del artículo 73, la fracción II del artículo 76, la fracción VII del artículo 78, la fracción III del artículo 89; y se modifica y adiciona el artículo 134, para quedar como sigue:

**Artículo 2o. ...**

B. ...

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación en los términos previstos por los artículos 7 y 27 de la Constitución General de la República y las leyes en esta materia.

**Artículo 3o. ...**

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Garantizará la alfabetización mediática, informacional y digital con sentido crítico que respete la libertad de pensamiento y de contenidos; y contribuya a la construcción de una sociedad más democrática, plural, diversa, sustentada en la participación ciudadana;

**Artículo 7o.** Toda persona, comunidad o pueblo tiene derecho a la comunicación libre, plural, diversa y multicultural; a acceder, buscar, recibir, escribir, publicar y difundir información de cualquier tipo y por cualquier medio de divulgación. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores, impresores o difusores, ni coartar la libertad de imprenta y de los medios de comunicación, esta libertad no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a los derechos humanos y a la paz pública. En ningún caso podrán secuestrarse la imprenta ni los medios de comunicación como instrumentos del delito. No constituyen delito o falta las denuncias, críticas o imputaciones contra los servidores públicos por actos desempeñados en el ejercicio de sus cargos. El Estado garantizará las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión, el periodismo y la comunicación. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán el acceso universal a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Se establecerá un sistema de medios de comunicación –compuesto por los sectores privado, público y social-comunitario– mediante la expedición de leyes, la implementación de políticas públicas con participación ciudadana y esquemas de financiamiento mixto, basado en las siguientes directrices:

I. La radiodifusión y las telecomunicaciones son de servicio público. Los medios de comunicación procurarán transmitir contenidos de calidad, información veraz, contrastada e imparcial en las noticias; contribuirán al fortalecimiento de los valores democráticos y a la elevación del nivel cultural de la población; preferentemente, pactarán códigos internos de ética que garanticen los derechos de sus audiencias. Queda prohibida y será sancionada toda práctica discriminatoria o violatoria de los derechos humanos por parte de los medios de comunicación;

II. La asignación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico se sustentará en la participación equitativa entre los sectores privado, público y social-comunitario. El Estado fomentará el desarrollo de la infraestructura necesaria para el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación por parte de los sectores público y social-comunitario bajo esquemas de financiamiento mixto.

III. Se establecerá un organismo autónomo en los términos señalados por el artículo 27 de esta Carta Magna, el cual estará facultado para regular, en beneficio social, sobre el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones.

IV. Se promoverá el desarrollo de las nuevas tecnologías y servicios de información y comunicación para garantizar el acceso universal a los mismos.

#### **Artículo 27. ...**

...

...

...

...

...

... El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. El espectro radioeléctrico es propiedad de la nación. Podrán acceder, en condiciones de igualdad, a su uso, explotación o aprovechamiento los sectores privado, público y social-comunitario, en las siguientes modalidades:

a) Concesiones de uso privado: las personas jurídicas con fines de lucro podrán operar concesiones para la prestación del servicio público de la comunicación en condiciones de competencia. Las leyes establecerán los mecanismos para impedir fenómenos de concentración y prácticas monopólicas en los servicios de comunicación audiovisual en los términos previstos en el artículo 28 de esta Constitución.

b) Concesiones de uso público: la federación, los estados y municipios podrán operar medios de comunicación –sin fines de lucro– que transmitan contenidos propios de utilidad pública: informativos, educativos, culturales, científicos y tecnológicos. Deberán contar con recursos asignados por ley y estarán dotados de independencia editorial, de autonomía organizativa y financiera. Las instituciones públicas de educación y los organismos de protección a los derechos humanos previstos en el artículo 102, apartado B. de esta Constitución, tendrán prioridad en la operación de dichos medios; y

c) Concesiones de uso social-comunitario: se ejecutarán políticas públicas de Estado que favorezcan las condiciones para que las organizaciones ciudadanas y las comunidades indígenas gestionen medios de comunicación propios con fines no lucrativos. Se establecerán mecanismos de financiamiento mixto que posibiliten el acceso de este sector a la infraestructura tecnológica necesaria, así como para su permanencia. Las leyes tutelarán la participación indígena y ciudadana en los medios de comunicación. Cada uno de los sectores podrá hacer uso de hasta una tercera parte de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico disponibles para el servicio de radiodifusión. Los concesionarios de uso privado del espectro radioeléctrico estarán obligados a garantizar la cobertura del servicio que prestan en condiciones de accesibilidad para la población. Las leyes sancionarán las prácticas que impidan el ejercicio del derecho a la comunicación por motivo de costos excesivos en la prestación de los servicios. El Congreso de la Unión legislará en materia de uso, aprovechamiento y explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Establecerá un organismo autónomo que incorpore la participación ciudadana, el cual estará encargado de la administración de las concesiones, la defensa de los derechos a la comunicación y de las audiencias, así como la vigilancia y fiscalización de los recursos asignados para comunicación social a las autoridades públicas, en los términos previstos por el artículo 134 de esta Constitución. Este organismo autónomo se compondrá por un Consejo Directivo y un presidente que será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo. El procedimiento para designar a los miembros de dicho Consejo Directivo deberá garantizar una representación plural, que incluirá: tres consejeros por cada uno de los sectores: privado, público y social-comunitario; uno del Poder Ejecutivo federal; uno de los sindicatos de trabajadores de los medios de comunicación; uno de las instituciones académicas; uno de las escuelas y facultades especializadas en materia de comunicación; uno de las organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos; y uno de los pueblos indígenas. La composición y funcionamiento de este Consejo atenderán a los principios de profesionalización, transparencia y rendición de cuentas. La ley establecerá un sistema de coordinación entre las autoridades competentes en telecomunicaciones para la elaboración de políticas públicas relativas al desarrollo de la infraestructura, a la accesibilidad a los medios de comunicación, la determinación de tarifas y las demás atribuciones en la materia.

La nación ejerce en una zona económica exclusiva...

**Artículo 41. ...**

C...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de comunicación social del Estado en todos los medios de comunicación. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

**Artículo 73. ...**

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; así como sobre espectro radioeléctrico y telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 2, 7 y 27 de esta constitución.

**Artículo 76. ...**

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;...

**Artículo 78. ...**

VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y...

**Artículo 89. ...**

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de energía y competencia económica;...

**Artículo 134. ...**

...

...

...

...

...

...

...

Queda prohibida la contratación de toda propaganda que tenga por finalidad destacar los logros de gestión, resaltar los objetivos alcanzados o generar imágenes positivas de cualquier órgano de gobierno, en todos sus niveles. El Estado podrá difundir los servicios y políticas públicas que realice, así como las leyes y decretos que establezca, a través de la comunicación social, que deberá hacerse bajo los principios de equidad, transparencia y no discrecionalidad. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los tres párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

**Transitorios**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión realizará las modificaciones correspondientes a la legislación secundaria en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales. Todas las disposiciones contrarias a este decreto quedarán sin efectos.

**Artículo Tercero.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto la distribución de las bandas de frecuencia de espectro radioeléctrico –aún del que sea liberado por el vencimiento de anteriores concesiones o por el avance de las tecnologías de la comunicación– se hará de manera equitativa entre los sectores público, privado y social comunitario, de conformidad a los principios establecidos en los artículos 7 y 27 de esta Constitución.

Por la democratización de los medios de comunicación #YoSoy132.

México, DF, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de marzo de 2013.

Diputado Gerardo Villanueva Albarrán (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GABRIEL DE JESÚS CÁRDENAS GUÍZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura, en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

A mayor autonomía e independencia formal y material del Poder Judicial federal y local en la Republica mexicana, se lograra fortalecer y desarrollar la cultura de respeto a las instituciones jurídicas que conforman el estado de derecho social democrático.<sup>1</sup>

El Consejo de la Judicatura es un órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, que fue creado en 1994, a raíz de una serie de reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión relativas al Poder Judicial.

Dichas reformas consistieron en modificaciones sustanciales a la integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ella se ampliaron los controles respecto a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, y se creó el órgano denominado “Consejo de la Judicatura Federal” con la finalidad de separar a los órganos jurisdiccionales de tareas administrativas; establecer mecanismos de control y supervisión de toda la estructura institucional; esto con la finalidad de evitar indeseables vínculos de subordinación y dependencia, producto de la facultad para nombrar y destituir a los jueces y magistrados.<sup>2</sup>

No obstante, desde el momento de su creación hubieron algunas críticas hacia la forma en cómo estaba conformado el consejo (cuatro de sus miembros, incluyendo el presidente de la Suprema Corte, que es a su vez presidente del consejo, provienen del Poder Judicial) en virtud de que además de ser un órgano cuyo objetivo era separar actividades administrativas de las jurisdiccionales, también el Consejo debía tener como finalidad hacer efectiva la participación ciudadana en la administración y vigilancia del Poder Judicial, hecho que se debilitaba al establecer una mayoría de miembros provenientes del Poder Judicial, incluyendo a su presidente que, como ya se dijo, lo es tanto del consejo como de la corte.<sup>3</sup>

La composición del Consejo de la Judicatura tiene que establecerse de manera diferente a la actual, para que sus facultades de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, entre las que destacan el nombramiento de jueces y magistrados puedan efectuarse también con plena autonomía.

Asimismo, debe eliminarse que el presidente de la Suprema Corte de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura, condición que actualmente permite, que se reúnan en una misma persona capacidades de gran influencia en ambos órganos. En esta perspectiva, el presidente del Consejo de la Judicatura debería ser nombrado por y de entre los miembros que lo integran.

Con las reformas constitucionales de 1999, la designación de tres de los cuatro miembros del Poder Judicial que integran el consejo dejó de ser por insaculación, facultándose directamente a la corte para elegirlos. Lo anterior implica que el control de la corte sobre el consejo lejos de diluirse como sería lo deseado, se ha acrecentado.

En México actualmente de conformidad con el artículo 100 constitucional, segundo párrafo, así como 69 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este se encuentra integrado por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la República.

Por lo que podemos observar la integración actual del consejo es mayoritariamente judicial y minoritariamente política, tomando en cuenta que los cuatro miembros procedentes del poder judicial (ministro presidente y tres consejeros elegidos por la Suprema Corte) son mayoría frente a los miembros procedentes por los poderes políticos (2 del senado y 1 por el presidente de la República).

Para mayor abundamiento y para tener un panorama más amplio sobre este tema, a continuación se menciona como se encuentran integrados los consejos de la judicatura en otros países:<sup>4</sup>

En Argentina en su artículo 2 de la Ley 24.937 establece que el Consejo de la Magistratura se integra por 13 miembros: 3 jueces del Poder Judicial de la Nación, 6 legisladores, 2 representantes de los abogados de la matrícula federal, 1 representante del Poder Ejecutivo y 1 representante del ámbito académico y científico.

En Paraguay conforme a su artículo 262 de la Constitución, el Consejo de la Magistratura se integra por 8 miembros: 1 miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por esta, 1 representante del Poder Ejecutivo; 1 senador y 1 diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva, 2 abogados de la matrícula nombrados por sus pares, y 1 profesor de las facultades de derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades Privadas, elegidos por sus pares.

En Perú conforme al artículo 154 de la Constitución, el Consejo Nacional de la Magistratura se integra por 7 miembros: 1 elegido por la Corte Suprema, 1 elegido por la Junta de Fiscales Supremos, 1 elegidos por los miembros del Colegio de Abogados del país, 2 elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, 1 elegido por los rectores de las universidades nacionales, 1 elegido, por los rectores de las universidades particulares.

En el Salvador de acuerdo al artículo 9 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura, se integra por 7 miembros: 3 abogados de la República, propuestos por el gremio de abogados; 1 abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, 1 abogado docente universitario de las otras facultades, escuelas o departamentos de derecho de las Universidades Privadas de país; 1 abogado propuesto por el Ministerio Público; 1 miembro electo por los magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, jueces de primera instancia y jueces de paz.

A nivel nacional el consejo de la judicatura se encuentra integrado de la siguiente forma:

En Nayarit de acuerdo al artículo 85, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, el Consejo de la Judicatura, se integra por el pleno del Tribunal Superior de Justicia y dos jueces que se elegirán conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial y será presidido por el presidente del tribunal.

En Sinaloa, en el numeral 79 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, precisa que el Consejo de la Judicatura se integrara por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien será a la vez presidente del Consejo; dos magistrados electos por el pleno; tres jueces de primera instancia electos por sus pares y un juez menor electo por el pleno

Los consejos de la judicatura del poder judicial fueron ideados para cumplir con una función muy importante dentro del sistema de justicia, como auxiliares a la función jurisdiccional y a fin de que se cumpla con los principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de una justicia pronta, completa e imparcial, principalmente garantizando la independencia de los juzgados y tribunales del poder judicial.

De igual forma el artículo 17 de la Constitución, en su quinto párrafo establece que: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

El Consejo de la Judicatura tiene como misión garantizar la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, que permitan el funcionamiento de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y aseguren su autonomía, así como la objetividad, honestidad, profesionalismo e independencia de sus integrantes, a fin de coadyuvar a que la sociedad reciba justicia pronta, completa, gratuita e imparcial.<sup>5</sup>

Debe ser reconocido como un órgano de administración confiable, transparente y de excelencia, que asegura medios y elementos de calidad en la impartición de justicia, dando certeza en la atención de los servicios que brinda tanto a los Tribunales y Juzgados Federales como a la sociedad, en un ámbito de eficiencia y eficacia, y que contribuye a lograr una justicia que da respuesta y garantiza la seguridad jurídica de los gobernados.

La impartición de justicia debe ser autónoma para generar la certeza de que existe un estado de derecho que somete la actuación de las autoridades a la justicia.

Es por ello que la iniciativa que se plantea tiene como objetivo delimitar la participación de la Suprema Corte en el ámbito de competencias del Consejo de la Judicatura, excluyendo al presidente de la Suprema Corte de la presidencia del Consejo de la Judicatura.

El propósito de esta reforma es la transformación del Consejo de la Judicatura, debido a su carácter de supervisor de la función judicial. Reformar el Consejo de la Judicatura supondría reformar la forma de operar del Poder Judicial y mejorar su sistema de impartición de justicia de forma más justa.

Es por lo anteriormente expuesto que con el objetivo de dotar de mayor autonomía al Consejo de la Judicatura y de hacer más efectivo su trabajo de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo Único. Se reforma el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 100...**

**El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, tres serán designados por el Senado de la República y cuatro serán designados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De éstos, dos serán magistrados de circuito y dos serán jueces de distrito, electos por insaculación. Los Consejeros nombrados por el Senado en ningún caso podrán ser miembros del Poder Judicial Federal, Estatal o del Distrito Federal ni haberlo sido cuando menos tres años antes al día de su nombramiento e igualmente serán electos por insaculación. El presidente del Consejo será designado por el pleno del mismo.**

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Posterior a la entrada en vigor de esta reforma, el Congreso de la Unión realizará a más tardar de un año las adecuaciones correspondientes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### **Notas**

1 Sánchez Vázquez, Rafael, *El Consejo de la Judicatura como factor coadyuvante en el fortalecimiento de la autonomía e independencia del Poder Judicial en las entidades federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

2 Véase Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad”, *Ars Juris*, México, Universidad Panamericana, número 13, 1995.

3 Entre otros puede consultarse Martínez Cerda, Nicolás, *La desconstitucionalización de la reforma del presidente Zedillo*, México, Instituto Mexicano de Amparo, 1994, páginas 8 y 21.

4 Rivas Acuña Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y Perspectivas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

5 <http://www.cjf.gob.mx/mision.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de marzo de 2013.

Diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO DAMIÁN ZEPEDA VIDALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Damián Zepeda Vidales, diputado federal a la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación, con la finalidad de establecer la obligación de llevar a cabo planeación del desarrollo con visión de largo plazo en México, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

sin lugar a dudas la planeación es factor estratégico para el éxito de las políticas públicas y desarrollo de un país. A nivel internacional, los casos más significativos de éxito en materia de crecimiento económico, desarrollo integral y competitividad, tienen un común denominador: planeación estratégica de largo plazo. Así, encontramos, por ejemplo, los casos de países como Chile, Brasil, Finlandia, Corea y China, por citar solo algunos, quienes identificaron sus ventajas competitivas décadas atrás y tomaron decisiones con visión de largo plazo que rindieron fruto con creces a lo largo de los años. La gran mayoría de los cambios de fondo y estructurales en un país difícilmente se generan de un día para otro, se llevan a cabo con planeación y estructuración de políticas públicas congruentes, continuas y enfocadas a un mismo fin por años.

Derivado de lo anterior, se debe considerar la importancia de la planeación de largo plazo en las diversas materias correspondientes al Estado, como son el económico, social, cultural, político y ambiental, entre otros, así como acentuadamente en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y definición de obras públicas. Tener una visión a futuro es una herramienta fundamental para lograr el nivel de desarrollo integral deseado para nuestro país y la calidad de vida de nuestros ciudadanos. Desde esta perspectiva debemos ver a ésta como uno de los instrumentos que hará que México potencialice sus niveles de competitividad y bienestar social.

Como se ha mencionado anteriormente, México necesita incrementar sus niveles de competitividad para generar mayor crecimiento económico, bienestar social y desarrollo integral del país. Actualmente, según señala en Índice de Competitividad Internacional 2011, del Instituto Mexicano para la Competitividad, nos encontramos como país situados en la posición número 32 de 46 países que participan en el estudio, siendo calificado por debajo de países como Chile, Costa Rica y Argentina. Cabe destacar que hemos ocupado la misma posición los últimos 6 años, siendo el Índice una valoración integral al considerar los siguientes aspectos: Sistema de Derecho, Medio Ambiente, Sociedad Preparada, Economía Estable, Sistema Político, Mercado de Factores, Sectores Precursores, Gobierno Eficiente, Relaciones Internacionales y Sectores Económicos.

Así, el Índice en mención realiza un comparativo de competitividad de un país respecto a otros, comparando su desempeño en los diversos factores señalados. Estos, a su vez, se encuentran integrados por subíndices que nos ayudan a identificar el estado de desarrollo en que se encuentra determinada nación en determinado sector y porque, evaluando con la suma de sus resultados de manera integral al mismo, explicando de manera cualitativa el porqué de su desarrollo y exponiendo

las mejores prácticas a nivel nacional. Dicho mecanismo y otros similares, representan una herramienta muy útil para identificar nuestras fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad como país, a las cuales podemos dirigir cambios legislativos, presupuesto y políticas públicas concretas, a efecto de mejorar nuestro desempeño como entidad y generar un mejor desarrollo.

La planeación del desarrollo en nuestro país es un mandato constitucional. A nivel federal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases para un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo, señalando en su artículo 26 A.:

“El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultara al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución...”

Sin embargo, la ley que regula la materia de planeación le establece a la misma el límite de tiempo al cual se encuentra sujeta una administración, teniendo el Plan Nacional de Desarrollo un horizonte de 6 años. Lo anterior, aún cuando correcto en términos de identificar de manera clara los objetivos y estrategias que darán rumbo al país y a los cuales se ajustará la administración en turno, limita la visión a un periodo de tiempo insuficiente para establecer políticas públicas de manera continua y congruente para la consecución del estado de desarrollo integral que deseamos lograr como sociedad.

Atendiendo lo anterior, se considera pertinente proponer la obligación de contar con una planeación de largo plazo con visión integral para México, que determine los objetivos, estrategias, prioridades y recursos necesarios para lograr las condiciones esperadas de desarrollo integral de la Nación y de la calidad de vida de sus ciudadanos. Dicha propuesta considera una planeación a un horizonte de 30 años para el país, actualizable de manera ordinaria cada 10 años y extraordinaria cuando se considere necesaria. Por supuesto lo anterior en adición y congruencia, no sustitución, de los esquemas de planeación actuales.

Para hacer realidad lo anterior, se hace necesario modificar el segundo y tercer párrafo y agregar un último párrafo al apartado A del artículo 26 de nuestra Constitución Federal en los siguientes términos. (Se señalan las modificaciones con **negritas**.)

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. **Habrá una agenda estratégica nacional que defina la visión del país con una perspectiva de largo plazo, a un horizonte de 30 años, en donde se determinarán los**

**objetivos, estrategias, prioridades y recursos necesarios para lograr las condiciones esperadas de desarrollo integral del país y la calidad de vida de sus ciudadanos. Así mismo** habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal y **el cual deberá de estar alineado a lo expuesto en la agenda estratégica nacional.**

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación **del la agenda, del** plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

...

**Las Constituciones de las entidades federativas deberán contemplar la obligatoriedad para el estado y sus municipios de la elaboración de agendas estratégicas, planes y programas en los mismos términos de la presente disposición ”**

De igual forma, se propone reformar la Ley de Planeación con la finalidad de plasmar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática la Agenda Estratégica, en los términos expuestos en la propuesta de reforma constitucional, especificando su integración y la participación de cada actor involucrado en el proceso de planeación del desarrollo. Resalta en esta reforma a la Ley de Planeación, la realizada al artículo 21 bajo los siguientes términos: (se señalan las modificaciones con **negritas** )

Artículo 21. **La planeación del desarrollo nacional se llevará a cabo atendiendo a lo siguiente:**

**A. La Agenda Estratégica Nacional es el documento que define la visión del país con una perspectiva de largo plazo, a un horizonte de 30 años, el cual determinará los objetivos, estrategias, prioridades y recursos necesarios para lograr las condiciones esperadas de desarrollo integral del país y calidad de vida de sus ciudadanos.**

**La Agenda Estratégica Nacional deberá contener:**

**I. Un diagnóstico de las condiciones actuales de desarrollo del país que incluya aspectos político, cultural, social, ambiental y económico, entre otros, como la identificación de las dinámicas sociales y económicas que lo han propiciado, basándose para ello de manera no limitativa en la información que al respecto se emita en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.**

**II. Identificación de sus fortalezas, áreas de oportunidad, necesidades y situaciones críticas o de atención prioritaria, en su caso.**

**III. Identificación de sus vocaciones productivas regionales y áreas de oportunidad.**

**IV. Reconocimiento de tendencias locales y extranjeras en materia económica y productiva.**

**V. Crecimiento y dinamismo poblacional esperado en base a la información que al respecto emita el Consejo Nacional de Población.**

**VI. Necesidades en materia de infraestructura, servicios y otras áreas estratégicas, de acuerdo con los escenarios futuros definidos acorde a las dinámicas poblacionales, sociales y económicas productivas proyectadas para el país.**

**VII. Definición de objetivos, estrategias y prioridades de desarrollo para el país, con previsiones sobre los recursos que serán necesarios para tales fines, instrumentos responsables de su ejecución, lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, así como indicadores y metas mesurables.**

**VIII. Otros elementos que coadyuven al propósito de elaborar un documento con el escenario futuro de desarrollo socioeconómico deseado para el país y la estrategia y recursos necesarios para llegar al mismo.**

**Las previsiones de la Agenda Estratégica Nacional se referirán al conjunto de las actividades económicas y sociales, y regirán el contenido del Plan y programas que se deriven del mismo.**

**El objeto de la planeación de largo plazo debe ser siempre elevar la calidad de vida de los mexicanos y generar mejores condiciones de desarrollo para el país.**

**Se formulará dentro de los dos últimos años del plazo de duración del mismo.**

**La categoría de Agenda queda reservada a la Agenda Estratégica Nacional.**

B. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo, **debiendo en todo momento estar alineada con lo previsto en la Agenda Estratégica Nacional.**

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Además se contemplan modificaciones que darán sentido jurídico a la integración de la Agenda Estratégica Nacional dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como la obligatoriedad constitucional de que las entidades federativas legislen en sus marcos normativos superiores la obligatoriedad de utilizar una visión de largo plazo en su planeación para el estado y sus municipios.

Ahora bien, cabe destacar que la Agenda Estratégica Nacional, se propone sea actualizada cada 10 años, definiendo nuevamente la visión del país con una perspectiva de largo plazo, a un horizonte de 30 años. Así mismo, el proceso de planeación deberá contar con objetivos específicos y metas mesurables, además de impulsar la congruencia de todos los planes y programas con la visión de largo

plazo, a fin de lograr continuidad en las políticas públicas, buscando siempre elevar la calidad de vida de los mexicanos y generar mejores condiciones de desarrollo para la Nación.

Es importante resaltar una vez más la importancia de plasmar una visión a futuro en un documento formal, que marque el rumbo y establezca metas claras, definidas, que permita orientar los esfuerzos de las diversas dependencias, así como la asignación presupuestal, hacia un resultado esperado en un horizonte de 30 años. Solo así, con congruencia y continuidad en las acciones a lo largo de los años podremos verdaderamente incrementar la competitividad de nuestro país y crecer a convertirnos en un México con mejores oportunidades para todos.

Es por todo lo anteriormente mencionado, que con esta serie de reformas en materia de planeación, se propone reformar diversas disposiciones de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación, al tenor del siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación**

**Primero.** Se reforman el segundo y tercer párrafo, y se adiciona un cuarto al artículo 26 apartado A para quedar como sigue:

#### **Artículo 26**

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. **Habrà una agenda estratégica nacional que defina la visión del país con una perspectiva de largo plazo, a un horizonte de 30 años, en donde se determinarán los objetivos, estrategias, prioridades y recursos necesarios para lograr las condiciones esperadas de desarrollo integral del país y la calidad de vida de sus ciudadanos. Así mismo habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal y el cual deberá de estar alineado a lo expuesto en la agenda estratégica nacional.**

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de **la agenda, del plan** y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

...

**Las Constituciones de las entidades federativas deberán contemplar la obligatoriedad para el estado y sus municipios de la elaboración de agendas estratégicas, planes y programas en los mismos términos de la presente disposición.**

...

**Segundo.** Se reforma la fracción IV del artículo 1, el artículo 5, los dos primeros párrafos de artículo 6, el artículo 7, el tercer párrafo del artículo 9, los artículos 10 y 13, las fracciones II, IV, VI y VII del artículo 14, el artículo 15, las fracciones I, IV, VII del artículo 16, el artículo 18, el primer párrafo del artículo 20, el título del capítulo cuarto, el artículo 21, 27 y 28, el primer párrafo del artículo 29, el artículo 30, 31, 32, el primer párrafo del artículo 37, el segundo párrafo del artículo 40, el artículo 41 y el primer párrafo del artículo 42, así como se adiciona un tercer párrafo al artículo 3, un artículo 14 Bis, y un apartado A y un apartado B al artículo 21, todos de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

I. al III. ...

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración **de la Agenda Estratégica**, del Plan y los programas a que se refiere esta ley, y

...

Artículo 3o. ...

...

**Para este efecto se contará con una Agenda Estratégica Nacional que en lo sucesivo se le denominará Agenda; un Plan Nacional de Desarrollo, que en lo sucesivo se le denominará Plan; y programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que en lo sucesivo se les denominarán programas.**

...

Artículo 5o. El presidente de la República remitirá la Agenda y el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del **la Agenda y el Plan**.

Artículo 6o. El presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución **de la Agenda Estratégica Nacional**, del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución **de la agenda**, del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

...

Artículo 7o. El presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y **de la Agenda Estratégica Nacional**.

...

Artículo 9o. ...

...

El Ejecutivo federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas **de la Agenda**, del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

Artículo 10. Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y **la Agenda**, el Plan y los programas respectivos.

...

Artículo 13. Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación **de la Agenda**, del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 14. ...

I. ...

II. Elaborar **la Agenda Estratégica Nacional** y el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;

III. ...

IV. Cuidar que **la Agenda**, el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V. ...

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución **de la Agenda**, del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales;

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades **de la Agenda**, del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, **la Agenda**, el Plan y los programas respectivos, y

...

**Artículo 14 Bis. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cumplimiento de las atribuciones que se le asignan en el artículo anterior tendrá como coadyuvante técnico fijo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como podrá auxiliarse de organismos públicos, privados, académicos y ciudadanos.**

Artículo 15. ...

I. Participar en la elaboración **de la Agenda Estratégica Nacional**, del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución **de la Agenda**, del Plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades **de la Agenda**, del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades **de la Agenda**, del Plan y los programas; y

V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades **de la Agenda**, del Plan y los programas.

Artículo 16. A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración **de la Agenda Estratégica Nacional** y del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II. y III. ...

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con **la Agenda**, el Plan y los programas regionales y especiales que determine el presidente de la República.

V. y VI. ...

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme **a la Agenda**, al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y

...

Artículo 18. La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades **de la Agenda**, del Plan y los programas.

...

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución **de la Agenda**, del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

....

#### **Capítulo Cuarto Agenda, Plan y Programas**

Artículo 21. **La planeación del desarrollo nacional se llevará a cabo atendiendo a lo siguiente:**

**A. La Agenda Estratégica Nacional es el documento que define la visión del país con una perspectiva de largo plazo, a un horizonte de 30 años, el cual determinará los objetivos, estrategias, prioridades y recursos necesarios para lograr las condiciones esperadas de desarrollo integral del país y calidad de vida de sus ciudadanos.**

**La Agenda Estratégica Nacional deberá contener:**

**I. Un diagnóstico de las condiciones actuales de desarrollo del país que incluya aspectos político, cultural, social, ambiental y económico, entre otros, como la identificación de las dinámicas sociales y económicas que lo han propiciado, basándose para ello de manera no limitativa en la información que al respecto se emita en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.**

**II. Identificación de sus fortalezas, áreas de oportunidad, necesidades y situaciones críticas o de atención prioritaria, en su caso.**

**III. Identificación de sus vocaciones productivas regionales y áreas de oportunidad.**

**IV. Reconocimiento de tendencias locales y extranjeras en materia económica y productiva.**

**V. Crecimiento y dinamismo poblacional esperado en base a la información que al respecto emita el Consejo Nacional de Población.**

**VI. Necesidades en materia de infraestructura, servicios y otras áreas estratégicas, de acuerdo con los escenarios futuros definidos acorde a las dinámicas poblacionales, sociales y económicas productivas proyectadas para el país.**

**VII. Definición de objetivos, estrategias y prioridades de desarrollo para el país, con previsiones sobre los recursos que serán necesarios para tales fines, instrumentos**

**responsables de su ejecución, lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, así como indicadores y metas mesurables.**

**VIII. Otros elementos que coadyuven al propósito de elaborar un documento con el escenario futuro de desarrollo socioeconómico deseado para el país y la estrategia y recursos necesarios para llegar al mismo.**

**Las previsiones de la Agenda Estratégica Nacional se referirán al conjunto de las actividades económicas y sociales, y regirán el contenido del Plan y programas que se deriven del mismo.**

**El objeto de la planeación de largo plazo debe ser siempre elevar la calidad de vida de los mexicanos y generar mejores condiciones de desarrollo para el país.**

**Se formulará dentro de los dos últimos años del plazo de duración del mismo.**

**La categoría de Agenda queda reservada a la Agenda Estratégica Nacional.**

**B.** El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo, **debiendo en todo momento estar alineada con lo previsto en la Agenda Estratégica Nacional.**

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

...

Artículo 27. Para la ejecución **de la Agenda**, del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 28. **La Agenda**, el Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 29. **La Agenda**, el Plan y los programas regionales especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del presidente de la República.

...

Artículo 30. **La Agenda Estratégica Nacional**, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 31. **La Agenda Estratégica Nacional deberá actualizarse cada diez años, y de manera extraordinaria cuando lo determine el Ejecutivo Federal, proyectándose nuevamente una visión de largo plazo de treinta años.** El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes **la Agenda**, al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 32. Una vez aprobados **la Agenda**, el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad **de la Agenda**, del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución **de la Agenda**, del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades **de la Agenda**, del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución **de la Agenda**, del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

...

Artículo 37. El Ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en **la Agenda**, el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

...

Artículo 40. ...

El propio Ejecutivo federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en **la Agenda**, el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 41. Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica, social y ambiental, se ajustarán a los objetivos y prioridades **de la agenda**, del plan y los programas.

Artículo 42. A los funcionarios de la administración pública federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades **de la Agenda**, del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

....

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal, por única ocasión, deberá formular y publicar la Agenda Estratégica Nacional dentro del plazo de un año, contado a partir de entrar en vigor la presente Ley.

**Tercero.** El Ejecutivo federal deberá adecuar su reglamentación a las disposiciones de la presente ley en un término de 90 días naturales, contados a partir de entrar en vigor la presente Ley.

**Cuarto.** Los Planes y Programas en materia de planeación, elaborados y publicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, en su caso, deberán ser adecuados a los términos de la nueva Ley, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de que se publique en el Diario Oficial de la Federación la Agenda Estratégica Nacional.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 2 de abril de 2013.

Diputado Damián Zepeda Vidales (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN ANTONIO SAMPAYO ORTIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Ramón Antonio Sampayo Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea proyecto de decreto por el que se reforma el quinto párrafo del artículo 4 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** , al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El cambio climático es una de las más graves amenazas al planeta y un enorme desafío para la Humanidad.

El cambio climático ha venido a acentuar de forma importante los riesgos en la forma de vida de los seres humanos, de hecho, condiciones extremas recientes en fenómenos tales como sequías, incendios, temperaturas inusualmente elevadas, tormentas, presencia de enfermedades exóticas, han sido asociados por algunos sectores de la sociedad como parte de los síntomas que evidencian el cambio del clima en el planeta.

Si bien, en un principio, se pensaba que las consecuencias del cambio climático se verían reflejadas en el largo plazo, es en la actualidad cuando se han empezado a dejar sentir sus efectos, de la misma manera, es necesario, que las políticas y medidas en materia ambiental llevadas a cabo por parte de las Organizaciones Internacionales, hagan eco de manera contundente en nuestro País.

El cambio climático nos ha dado innumerables muestras de sus efectos negativos, como las repentinas altas y bajas de las temperaturas, las sequías, los huracanes, el deshielo de los polos y como consecuencia pérdida ecosistemas terrestres, de patrimonio y la pérdida de vidas; sin acciones para mitigarlo, el cambio climático puede traer en el mediano y largo plazos alteraciones irreversibles de los balances biológicos que hacen posible la vida en el planeta.

Por lo pronto, estos repentinos cambios de clima tienen ya efectos adversos sobre comunidades humanas, principalmente comunidades vulnerables como son las comunidades indígenas, las comunidades agrarias, las mujeres y los niños en, prácticamente, todo el mundo, lo que se refleja en pérdida de vidas y en altos costos económicos. En México, la población más vulnerable a los efectos adversos de este fenómeno ha sido la población rural que en muchas ocasiones se encuentra en condiciones de pobreza extrema, la gravedad de la problemática es clara, el cambio climático, nos compete a todos, pero solo con acciones coordinadas podremos alcanzar las metas planteadas en los ordenamientos nacionales y los instrumentos internacionales de los que somos parte.

A este respecto, México elaboró en el año 1996 el estudio denominado: *Estudio de país: México ante el cambio climático* , dicho esfuerzo fue seguido en 1997, 2001, 2006, 2009, y en la actualidad por medio de la presentación de las Comunicaciones Nacionales de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en cumplimiento con las obligaciones

internacionales contraídas al ser parte dicho tratado internacional, lo cual ha quedado en evidencia con la emisión de la Quinta Comunicación Nacional.

De esta manera, México inició el tratamiento de los efectos del cambio climático de forma informativa, por medio de un análisis riguroso que le permitiera conocer la contribución de México a la emisión global de gases de efecto invernadero, las principales vulnerabilidades del país y las alternativas con que cuenta México para poder diseñar mecanismos de mitigación y adaptación ante el cambio climático.

El cambio climático es un tema que no sólo involucra aspectos ambientales, compromete todo un modelo de desarrollo económico y organización social que debe ser recogido en un solo ordenamiento de tal manera que el mandato derivado del régimen internacional sea aplicado por medio de acciones de prevención, planeación y atención plasmadas en planes y programas federales, estatales y municipales, armonizando el marco legal existente, en el camino del combate al cambio climático.

Nuestro país es ejemplo mundial en esta asignatura, éste Poder Legislativo Federal ha sido un importante factor al aprobar el ordenamiento jurídico de la materia, ya que somos de los pocos países que cuenta con una ley específica, acciones con las cuales reafirmamos que México es participe del gran reto de la lucha contra el cambio climático.

Es por ello que el Estado, a través de sus distintos órdenes de gobierno, debe estar decidido a impulsar un crecimiento económico social y ambientalmente equilibrado. Esto implica mayor eficacia en las políticas contra el cambio climático; ser más audaces para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; proteger nuestros recursos naturales; y alcanzar un desarrollo realmente sustentable.

Por otra parte, diversos estudios del marco jurídico del cambio climático sostienen que la Constitución Mexicana establece el papel del Estado y la sociedad en materia de recursos naturales. Estas consideraciones están contenidas en nuestra Carta Magna; además, dentro de sus principios se encuentran la preservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, la prevención y control de la contaminación que afecte la salud humana, el cuidado del ambiente frente a su uso productivo por parte del sector gubernamental y de los sectores social y privado.

En el texto constitucional vigente, el tema de cambio climático se encuentra referido solo de manera indirecta en el artículo 133 por medio de la incorporación de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico nacional, en el artículo 4 que establece el derecho a un medio ambiente sano, en el artículo 25 que establece la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y en el artículo 27, el cual establece el régimen de propiedad de los recursos naturales; de igual forma, el artículo 1 la Ley General de Cambio Climático encuadra su fundamento como reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico sin encontrar una precisión que haga referencia directa al cambio climático.

En función de ello, es que el objeto de la presente iniciativa que se presenta es adicionar un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definiendo las bases, apoyos y modalidades para, enfrentar los efectos adversos del cambio climático, estableciendo las medidas necesarias, así como la participación de la federación, las entidades federativas, los municipios, y de la ciudadanía para la consecución de dichos fines, acorde a la importancia vital en el tema de Cambio Climático, a efecto de lograr su adecuada armonización dentro de nuestro marco normativo facilitando las acciones coordinadas de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

Esta trascendental reforma, será la herramienta esencial de apoyo para la toma de decisiones sobre las acciones generales y específicas bajo los estándares nacionales e internacionales vigentes en materia de cambio climático. De igual manera, a través de la actualización del marco constitucional, no sólo se llevará a cabo una precisión constitucional sino también se establecerá la obligación de coordinación y colaboración entre los distintos órdenes de gobierno, en la implementación de medidas y acciones en el combate a los efectos adversos del cambio climático.

De igual manera, se considera relevante incluir un artículo transitorio que permita actualizar la ley específica, a fin de que el presente decreto armonice debidamente con las disposiciones jurídicas que correspondan.

No omito mencionar, que lo anterior también armoniza con los tratados e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país como son: la Convención sobre el Cambio Climático. Río de Janeiro, Brasil. (Aprobado por el Senado de México el 03-12-92. publicado en el DOF 13-01-1993), y el Protocolo de Kioto el cual entró en vigor para los países firmantes el pasado 15 de febrero de 2005.

Por lo todo lo anteriormente expuesto, es que se somete a consideración de esta H. asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el quinto párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el quinto párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 4...**

...

...

...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El estado garantizará el respeto a este derecho, **la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para, enfrentar los efectos adversos del cambio climático, estableciendo las medidas necesarias, así como la participación de la federación, las entidades federativas, los municipios, y de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.** El daño y deterioro ambiental generara responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá reformar la Ley General de Cambio Climático en el término de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, de conformidad con el contenido del presente Decreto.

**Diputados:** Ramón Antonio Sampayo Ortiz, Sergio Augusto Chan Lugo, Gerardo Peña Avilés, Fernando Alejandro Larrazábal Bretón, J. Jesús Oviedo Herrera (rúbricas)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS GLORIA ELIZABETH NÚÑEZ SÁNCHEZ, MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI Y RAÚL PAZ ALONZO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos, diputados federales Gloria Elizabeth Núñez Sánchez y Manlio Fabio Beltrones Rivera, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Sustentados en argumentos que respondían a la realidad social de principios del siglo XX, heredada de los acontecimientos que sucedieron a partir de la Independencia de nuestro país, constantemente amenazado con la invasión de tropas extranjeras, los constituyentes de 1917 determinaron que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones. Así quedó preceptuado en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre otros considerandos para el sustento del artículo 27, los constituyentes de la época invocaron la conveniencia que significa para el interés público el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación privada. Se procuraba así alcanzar y garantizar una distribución equitativa de la riqueza pública y un desarrollo equilibrado del país, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, cuando se establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación.

Además, el antecedente histórico de lo dispuesto en el 27 constitucional se inspiró en la necesidad de destruir la gran propiedad rural que dio origen precisamente al latifundismo y a la explotación del campesinado, aparte de buscar la restitución o dotación de tierras a núcleos de población campesina y en consecuencia organizar la producción colectiva de los campesinos.

No obstante, el mismo artículo establece en sus preceptos que el Estado podrá conceder derechos de dominio de las tierras y aguas a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes.

En la actualidad, quienes no poseen la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización, no tienen la facultad de adquirir propiedades en una franja de cien kilómetros al interior del país a partir de las fronteras y de cincuenta kilómetros en las playas como pueden hacerlo los mexicanos, esto, como respuesta a problemas de política internacional del siglo XIX cuando existía el temor de la invasión de ejércitos de otras naciones. Hoy, ese temor ha desaparecido. Las luchas cuerpo a cuerpo han dejado de ser el medio en las disputas y con ello desapareció también el peligro de otorgar propiedades a extranjeros.

Para hablar de los extranjeros, cabe citar al tratadista de derecho internacional privado Carlos Arellano García, quien los consideró como “la persona física que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional” y, por lo tanto, en nuestra iniciativa los extranjeros no perjudican de modo alguno la soberanía, el territorio nacional y los bienes jurídicos que tutela el Estado.

En la Carta Magna se establece que por ser extranjeros, éstos no pueden adquirir bienes inmuebles en la zona restringida, en tanto que en la práctica esta prohibición se evade, al posibilitarse para efectos de la inversión, la constitución de fideicomisos, en los que los bancos fiduciarios figuran como “propietarios” de los bienes adquiridos por los fideicomisarios.

Esta situación, ha implicado para los extranjeros, en su carácter de fideicomisarios, tener que enfrentar altos costos derivados de la constitución de los fideicomisos y de pagos de cuotas diversas por trámites de registro, avalúos, impuestos y permisos previos ante la autoridad gubernamental.

Por lo tanto, uno de los objetivos de la iniciativa es eliminar a los intermediarios en la materia, en este caso a las casas inmobiliarias o constructoras que figuran como los propietarios del terreno pero venden la construcción a extranjeros, neutralizando así la restricción de que no poder poseer tierras, puesto que legalmente, el extranjero sólo es propietario de la construcción, cuando en la práctica lo es también de la extensión de terreno.

Es incongruente cuando referimos que estos fideicomisos están a cargo de instituciones financieras, la mayoría de las cuales son y cuentan con capital extranjero.

El sentido que fundamenta el artículo 27 constitucional en lo referente a la materia que ocupa la presente Iniciativa, tiene contradicciones ante la evidencia de hechos, en un país que bien tolera a un extranjero el dominio directo de inmuebles en el interior de la nación, más no en la llamada zona restringida. Por otro lado, vate decir que frente a la realidad social de principios del siglo pasado, hoy el panorama es diferente, pues existen enormes oportunidades de inversión que ofrece una economía globalizada.

Sin duda, algo en lo que no se tiene registro pero se tiene que ser enfático, es que la prohibición de adquirir el dominio directo de inmuebles en las fronteras y las costas por extranjeros, sea una estrategia suficiente que haya disuadido una invasión extranjera.

Estas razones, deben motivarnos a procurar una reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera tal que con esto se garantice la certeza de protección jurídica que demandan los ciudadanos extranjeros.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se reforma la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 27. ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, **los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre las aguas, en el caso de las tierras, podrán adquirirlas cuando sean exclusivamente para uso de vivienda sin fines comerciales.**

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de su residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

...

### **Transitorios**

**Primero.** 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 3 de abril de 2013.

**Diputados:** Gloria Elizabeth Nuñez Sánchez, Manlio Fabio Beltrones Rivera (rúbricas).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN MARTÍNEZ SANTILLÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, María del Carmen Martínez Santillán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción V del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La teoría de poderes implantada por Montesquieu, en la obra *El espíritu de las leyes*, sentó las bases para la actual división de funciones o facultades de los Estados, en los que surgen la independencia entre los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial, evitando con ello el retorno a Estados totalitarios o despóticos, en los que estas tres funciones o dos de ellas recaían en una misma persona.

Así, con la división, delimitación e independencia de las funciones del Estado, se logró establecer un sistema de controles y contrapesos –*checks and balances* (sistema introducido en el derecho anglosajón)–, en el que las facultades de cada “poder” le permitían limitar o frenar a los otros y así sucesivamente, evitando la supremacía de uno de ellos en detrimento de los otros, es decir, se logra un equilibrio que deriva en una mayor libertad para el ciudadano, originada por la limitación del propio poder.

No obstante lo anterior, y a pesar de que existe una división e independencia de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, las mismas no pueden verse de una forma aislada y única, pues forman parte de un sistema, es decir, de un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas o en interacción que cumplen con una función determinada. En ese sentido, la palabra *sistema*, derivada del griego *synistánai*, debe ser entendida como lo que reúne, junta o coloca junto.

En ese contexto, la interrelación entre las diversas funciones, no implica una invasión a la esfera jurídica de sus competencias respectivas, sino por el contrario, reafirma el sistema de frenos y contrapesos que se encuentra implícito en la división de poderes, dotando de un equilibrio constitucional a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

En nuestro país, la facultad de iniciar leyes, de manera fáctica y política estuvo prácticamente reservada al Poder Ejecutivo, mientras que el Legislativo se limitó a su aprobación y se aisló al Judicial de toda intervención, limitándolo únicamente a la aplicación y resolución de los casos concretos que se le presentaban a su consideración.

No obstante, y con el devenir social, se ha ido modificando las relaciones entre los poderes, implicando de una manera más activa al Poder Judicial en las decisiones tomadas por el Legislativo y Ejecutivo, ello en nombre de la protección y respeto de la Carta Magna.

Lo anterior quedó evidenciado con la reforma constitucional de fechas 6 y 10 de junio de 2011, la primera de ellas concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los

derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones de los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los plenos de circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”; entre otras.

La segunda, en estrecha relación con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como la relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.

Asimismo, al reformarse el artículo 107, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció:

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Como se advierte, el constitucionalismo mexicano ha dotado de nuevas facultades al Poder Judicial, con la finalidad de que pueda ser un partícipe activo de las decisiones que discuten y toman los demás poderes. Ello, con la finalidad de limitar y evitar los excesos de alguno de ellos; es decir, la creación de facto de un metapoder.

En otro orden de ideas, los tribunales judiciales del país se enfrentan a diversos problemas al momento de resolver los casos específicos que les presentan, ello derivado de la utilización de normas jurídicas poco claras y precisas, realizadas, el mayor de los casos, con deficiencias técnicas- jurídicas por parte de los facultados para iniciar las leyes y que son hasta su aplicación, cuando se puede presentar sus problemas de eficacia.

En ese contexto, la jurisprudencia ha servido a los tribunales para desentrañar el sentido de la norma jurídica, para interpretarla lo más apegado al objetivo que el legislador quiso plasmar, ello en concordancia con el sistema jurídico, por lo que la interpretación adquiere un carácter vinculatorio y obligatorio para los tribunales del país.

Por tanto, el juzgador cobra un relieve importante en la vida jurídica del país, pues es quien, de primera mano, le toca aplicar el marco normativo, pudiendo advertir las deficiencias y errores que las normas jurídicas presentan al momento de su aplicación concreta, ya sea de forma sustantiva u adjetiva.

En consecuencia, el objeto de la presente iniciativa radica en adicionar la fracción V al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenga la facultad de presentar iniciativas de ley, dentro del ámbito de su competencia; y respecto a la administración y aplicación de la justicia.

Al otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciar proyectos de ley, se estaría dando la oportunidad de contar con leyes más eficaces y claras, cuya realización recogería la experiencia de Ministros así como las soluciones a los problemas que a diario se presentan en el quehacer jurisdiccional.

Lo anterior de ningún modo invade la esfera de competencia del poder Legislativo, ya que única y exclusivamente se limita a otorgar el derecho a la Suprema Corte de Justicia de presentar iniciativas, reservando al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la discusión y en su caso aprobación, de las iniciativas de ley que se sometan su consideración; caso similar, pasó con la aprobación de las iniciativas ciudadanas.

En ese sentido, el órgano legislativo ofrecerá una mayor representación a los sectores sociales más amplios e incluyentes del sistema jurídico nacional, convirtiéndose de esa manera en una verdadera Asamblea democrática, plural y representativa, en la que, las opiniones de la sociedad y ciertos sectores son analizadas, valoradas y aprobadas, esto último, sigue siendo facultad exclusiva del Poder Legislativo.

En otras palabras, la fase de iniciativa de leyes abre el abanico, a efecto de que, cada vez más actores puedan participar activamente en la misma; siendo reservadas para el Legislativo, las fases de discusión y aprobación; y de integración de la eficacia de las leyes.

Por las consideraciones expuestas, sometemos a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que adiciona la fracción V al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona la fracción V al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete

I. a IV. ...; y

V. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de su competencia; y respecto a la administración y aplicación de justicia.

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2013.

Diputada María del Carmen Martínez Santillán  
(rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 50. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ADICIONA EL 158 BIS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ARTURO LÓPEZ CANDIDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, José Arturo López Cándido, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Es lamentable tener que reconocer que toda propuesta que contemple beneficios laborales no se encuentran incluidos en las leyes en nuestro país.

En este sentido, también es necesario recordar que la elaboración de nuestros marcos jurídicos son perfectibles y tienden a incorporar los mayores elementos necesarios para una sana relación entre los trabajadores y la parte patronal.

No obstante, el sector de personas con pocas posibilidades de conseguir un empleo formal, que les otorgue seguridad social, que les reconozca su antigüedad para efectos de jubilación y que reciban el beneficio de las prestaciones sociales, es cada vez mayor y aún no se ha dado solución a este grave fenómeno social.

Es pertinente recordar que para el cierre del año pasado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía calculaba que la cifra de personas en el sector informal era de unos 29 millones, y por desgracia los beneficios con los que cuenta cada una de estas personas en cuanto a prestaciones sociales es nulo, al no gozar de un empleo estable.

Ya se ha dicho en múltiples ocasiones que, el tiempo de cotización por algún instituto de seguridad social reconocido por el Estado, será aquel que haya acumulado cualquier trabajador siempre y cuando cubra los requisitos de ley, como pueden ser los derechos a que están sujetos los trabajadores al servicio del Estado para recibir una pensión de retiro por edad y tiempo o por jubilación.

Otro caso lo tenemos para los trabajadores quienes cotizan al Instituto Mexicano del Seguro Social, también bajo las premisas señaladas en la propia Ley del Seguro Social para dichos efectos.

Es de todos conocido que la aspiración de toda persona trabajadora es no solamente a que el Estado le reconozca su tiempo de trabajo, sino también, que sea el Estado quien pueda dar las garantías de un retiro justo y digno, según las condiciones a las que haya estado sujeta cada persona para obtener su retiro.

No debe ser sólo un tema que las instituciones de seguridad social puedan determinar para los efectos de retiro, pues el derecho que la población trabajadora que no cotiza para dichos institutos también es susceptible de tenerse en cuenta y dar solución a sus necesidades de retiro y jubilación.

Por increíble que parezca, ninguna disposición legal en la materia, incluyendo nuestro texto constitucional, reconoce fehacientemente el derecho que toda persona trabajadora posee para generar antigüedad en el cargo o función que desempeñe aún bajo la práctica de alguna actividad laboral por su propia cuenta, bajo las condiciones que fueran ya sea a través de un trabajo formal o informal.

Es de reconocer que este aspecto resulta altamente cuestionado dado a la disposición que toda persona tendría para acumular tiempo para efectos de su antigüedad, pero precisamente este es el tema por el cual se debe discernir para proporcionar mayores elementos para que todo trabajador cuente con el mismo derecho de acumular tiempo y experiencia y que este sea reconocido por el Estado.

El propósito de la presente iniciativa es ese, llevar a rango constitucional este concepto y que para lo subsecuente sea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la que participe directamente en la generación de un sistema único que permita recibir las constancias de toda persona interesada y que por su propio conducto comunique a esta dependencia que sigue ejerciendo su actividad laboral.

En este sentido, es pertinente señalar que en nuestros días existe un número elevado de personas en edad de retiro o jubilados, mismos que por diversas condiciones entre las que se encuentra la imposibilidad de hacer un cálculo exacto de los días trabajados y acumulados para generar sus pensiones correspondientes, ahora por ejemplo las vemos empleadas como franeleros o empacadores en tiendas de autoservicio y centros comerciales.

En definitiva no es un tema denigrante el que dichas personas puedan dedicarse a este tipo de actividades, pero sí resulta determinante lograr que la situación laboral que hay detrás de cada una de ellas sea reconocida y se le brinde el trato justo.

Decir que uno de los argumentos para ocupar un puesto deseado tiene que ver con que “no se comprueba la experiencia necesaria para desempeñar un oficio” ya debe ser un tema suficientemente discutido, pues existen los elementos para hacer que tal situación deje de ser un impedimento.

Otra causa más, como ya lo mencionamos en párrafos anteriores, resulta una condición de imposibilidad para poder calcular el tiempo dedicado al empleo o la ocupación practicada incluso por su propia cuenta, no sin antes aclarar que para el propósito de acreditar dicha antigüedad se debe cotizar el correspondiente tiempo ante alguna de las instituciones de seguridad social legalmente constituidas y reconocidas para realizar el pago conducente de la pensión o jubilación.

También nuestro propósito es este, lograr que el Estado no sólo participe con la correspondiente entrega de pensión o jubilación previamente requisitada por cada trabajador, sino que también les reconozca su antigüedad para que, dado el caso, el interesado pueda tramitar su retiro anticipado.

Finalmente, hemos de comentar que cuestiones como la presente exposición, además de un sistema único entre instituciones de gobierno en materia de retiro que les permita cruzar información y de esta forma garantice mayor certidumbre para el cálculo de elementos necesarios para tramitar el retiro en el trabajo de cualquier persona en edad o condición de hacerlo.

Por las consideraciones expuestas, sometemos a su consideración el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Primero.** Se adiciona un párrafo noveno al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 5o. ...**

I. a VIII. ...

Todo trabajador gozara de las garantías que el Estado brinde para reconocer y proteger la antigüedad laboral, para los efectos de prestaciones de servicios, otorgamiento de derechos así como de jubilaciones y pensiones previstas en las leyes secundarias en la materia.

**Artículo Segundo.** Se adiciona un inciso g) a la fracción IX del artículo 123 en su apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123.**

I. a IX. ...

a) a f) ...

g) Todo trabajador tiene derecho a que se le reconozca su antigüedad, conforme a lo previsto en el párrafo noveno del artículo 5o. de esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Será la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la que reconozca y norme el registro alterno de los tiempos calculados para los trabajadores que no coticen para alguna institución de seguridad social reconocida por el Estado.

**Artículo Tercero.** Se adiciona un artículo 158 Bis a la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 158 Bis.** El Estado, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se encargará de dar el reconocimiento y contabilizar el o los periodos de trabajo justificados por cada trabajador y que son el resultado del desempeño de funciones o tareas a fines a las que hayan sido efectuadas durante el o los periodos de trabajo bajo contrato en alguna institución privada o pública y sin menoscabo del reconocimiento institucional por parte de las dependencias de seguridad social reconocidas por el propio Estado.

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los dos días del mes de abril de 2013.

Diputado José Arturo López Cándido (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y 231 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO VILLARREAL GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Ricardo Villarreal García, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eliminando el cuarto párrafo de la fracción II de dicho artículo, para incluir en las declaratorias generales de inconstitucionalidad de una norma general las que se refieran en materia tributaria, así como el artículo 231 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eliminando el segundo párrafo; para los mismos efectos, de acuerdo con lo siguiente

**Exposición de Motivos**

El amparo es una gran herramienta que tenemos los ciudadanos para protegernos contra actos arbitrarios de la autoridad, uno de los principios que acompañaron al juicio de amparo desde su creación es el de relatividad de las sentencias de amparo, conocido erróneamente como fórmula de Otero, ya que, como se sabe, Mariano Otero previó un sistema mixto de control de la constitucionalidad. De conformidad con este principio, la sentencia que otorga el amparo se limita a amparar al quejoso en contra del acto específico que motivo la queja sin hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado. La fórmula en cuestión adquiere relevancia exclusivamente en los amparos en contra de normas generales. La recién aprobada nueva Ley de Amparo, entre otros elementos de vanguardia, establece finalmente la posibilidad de que los tribunales puedan generar declaratorias generales de inconstitucionalidad de normas para que una vez declaradas estas, dejen de tener efectos. Esto fue sumamente importante porque se genera un principio de justicia equitativa, la justicia es darle a cada quien lo que le corresponde, lo suyo, y a nadie le correspondía tener que acatar una norma declarada inconstitucional solo por no tener la capacidad operativa, jurídica y económica de acudir al amparo, por eso lo importante de la aprobación de declaratorias de inconstitucionalidad que tengan efectos para todos *Erga Homnes*, una justicia equitativa es cuando todos los ciudadanos son tratados como iguales ante la ley, sin importar que tengan o no la capacidad financiera para contratar grandes abogados que los representen ante los tribunales. No obstante lo anterior, la nueva ley de amparo estableció una excepción a estas declaratorias generales de inconstitucionalidad, tratándose de materia tributaria, esta excepción se tuvo que dar por una prohibición expresa establecida en el artículo 107 constitucional que a la letra dice:

Artículo 107. ...

I. ...

II. ...

...

**Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.**

Es por eso que presento la presente reforma para eliminar el cuarto párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, que impide la declaración general de inconstitucionalidad en materia tributaria. Debemos recordar que más del 90 por ciento de los empleos en este país son generados por las personas físicas, las micro y las pequeñas empresas, por esos mexicanos que todos los días luchan por mantener a sus familias, luchan por generar empleos, por contribuir al gasto nacional pagando sus impuestos, pero que normalmente no tienen la capacidad de contratar un abogado que promueva un amparo contra un impuesto o tributo inconstitucional, por eso debemos eliminar este párrafo permitiendo que cuando los grandes contribuyentes que tienen grandes áreas jurídicas y que a través del amparo logren una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma tributaria, esta por equidad tenga efectos generales que produzcan que esa gran mayoría de mexicanos que sostienen nuestra economía nunca más vuelvan a pagar un tributo ya declarado inconstitucional. Así mismo la presente iniciativa pretende eliminar el segundo párrafo del artículo 231 de la nueva Ley de Amparo, que prohíbe dichas declaratorias en materia tributaria.

Como legisladores debemos procurar que siempre se trate a todos los ciudadanos por igual. El principio de relatividad de las sentencias de amparo vulnera la igualdad ante la ley. La obligatoriedad de normas inconstitucionales para los gobernados que no cuentan con una sentencia de amparo favorable altera la igualdad entre los gobernados; sin que sea válido sostener que se trata desigual a los desiguales, pues algunos tienen en su favor una sentencia de amparo y otros no; ya que es de tal gravedad la aplicación de normas inconstitucionales que esa diferencia procesal es poco relevante, máxime cuando solo refleja las desigualdades económicas y sociales que el Estado está obligado a aminorar, sobre todo cuando se trata de un tema tan sensible para la ciudadanía, como lo es, el pago de tributos; no podemos seguir permitiendo que la gran mayoría de contribuyentes que sostienen la economía de nuestro país corran el riesgo de tener que seguir pagando un impuesto inconstitucional, sólo por la falta de una acción jurídica procesal.

Por lo expuesto, someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Primero.** Se reforma el artículo 107, derogando el cuarto párrafo de la fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 107. ...**

...

I. ...

**II.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

**Derogado.**

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

....

**Segundo.** Se deroga el segundo párrafo del artículo 231 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 231.** Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.

**Derogado.**

**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 4 de abril de 2013.

Diputado Ricardo Villarreal García (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADO EN EL DOF EL 18 DE JUNIO DE 2008, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA, LUIS ALBERTO VILLARREAL GARCÍA, HÉCTOR HUMBERTO GUTIÉRREZ DE LA GARZA, MANUEL AÑORVE BAÑOS Y CONSUELO ARGÜELLES LOYA, DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PRI Y DEL PAN**

Fabio Beltrones Rivera, Luis Alberto Villarreal García, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza y Consuelo Argüelles Loya, integrantes de la LXII Legislatura, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos octavo y décimo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **Análisis de la figura de arraigo**

Existe una preocupación real en torno a la regulación constitucional del arraigo, así como a la forma en que se ejecuta dicha figura por las autoridades competentes. Es importante señalar que el arraigo no es por sí mismo una figura que lesione o vulnere los derechos humanos de los imputados. Son las condiciones en las que se lleva a cabo las que pueden resultar en un daño a la esfera de derechos de los individuos.

En consecuencia, quienes presentamos esta iniciativa somos sensibles a los reclamos que desde la sociedad civil y desde distintos organismos internacionales en materia de derechos humanos señalan que es imperativo realizar una revisión exhaustiva de la figura del arraigo a fin de modificar los alcances de esta medida y evitar en lo sucesivo abusos en el uso de la misma.

#### **Marco constitucional del arraigo**

De conformidad con lo prescrito por el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el arraigo puede decretarse sólo cuando se cumplan las siguientes hipótesis 1) se trate de delitos de delincuencia organizada y 2) sea necesario, según sea el caso, para el éxito de una investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. En cualquier escenario, la medida de arraigo será decretada por juez por un plazo máximo de cuarenta días que puede ser prorrogable, pero en ningún caso excederá de ochenta días.

Por su parte, el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 establece la figura del arraigo domiciliario, misma que puede solicitarse al juzgador cuando se trate de delitos graves, siempre que dicha medida sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando

exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. De decretarse el establecimiento de esta medida, su vigencia tiene una duración máxima de cuarenta días.

La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, no se circunscribió al establecimiento del sistema procesal penal acusatorio, sino que se trató de una reforma integral que incluyó además los ejes de la regulación de otros aspectos en materia de seguridad pública, extinción de dominio, ejecución de sanciones y el régimen especial contra la delincuencia organizada.

En efecto, además de establecerse un sistema penal que brindara mayor protección a los derechos humanos y garantías a los ciudadanos, también se dispuso una regulación especial que se circunscribiera a la delincuencia organizada con el propósito de establecer mecanismos que permitieran hacerle frente. Debe recordarse que dada la compleja situación de inseguridad y violencia que prevaleció en el país en el pasado reciente, se hizo necesaria la previsión de una figura excepcional como lo es el arraigo.

Si bien es cierto que, como se mencionó, en el pasado persistió una situación de crisis en materia de seguridad pública, también lo es que en la actualidad existe una necesidad de revisar los alcances del arraigo, en virtud del uso excesivo que se hizo en años anteriores de esta figura con el ánimo de revertir los niveles de inseguridad y violencia.

En ese sentido, el arraigo fue un sustituto de la investigación con criterios científicos que debe llevar a cabo el Ministerio Público de la Federación. Con ello, se desvaneció el carácter de excepcionalidad que debe tener la medida señalada y, por tanto, la finalidad de la medida quedó desvirtuada.

Quienes suscribimos esta iniciativa estamos conscientes de que la autoridad investigadora debe de contar con los instrumentos que permitan construir una investigación de manera eficaz a partir de mecanismos legales. Sin embargo, si el Constituyente Permanente o el legislador ordinario deciden establecer figuras que pueden limitar la esfera de derechos de los individuos, a la par de la disposición de dichas medidas deben preverse límites claros que impidan una actuación arbitraria de la autoridad que tenga por consecuencia la vulneración de los derechos humanos.

Debido a los argumentos vertidos, es que puede concluirse que la figura del arraigo en términos de lo previsto por el párrafo octavo del artículo 16 de la CPEUM así como la dispuesta por el artículo décimo primero transitorio del decreto antes referido, debe ser restringida a los niveles mínimos posibles para con ello lograr un equilibrio procesal entre la protección a los derechos de los imputados y de las víctimas, así como el adecuado desarrollo de una investigación penal, razón por la cual se presenta esta iniciativa.

### **Propuesta de reforma constitucional**

En el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la figura de arraigo, plantea reducir su aplicación a veinte días pudiendo ser prorrogables por veinte días más. Ello con la finalidad de precisar, primero, que se trata estrictamente de una medida de carácter temporal. Es necesario referir que se intenta disminuir al máximo posible la duración de la vigencia de la medida. En términos prácticos, si se toma en cuenta la regulación constitucional que hoy se encuentra vigente, la temporalidad del arraigo quedaría reducida a la mitad. Esto es un cambio sustancial.

En segundo lugar, se propone una redacción que favorezca una mayor protección de los derechos humanos. Ello se refleja si se considera que la decisión del juez en la que se dicte la imposición de la figura del arraigo deberá de sustentarse en la existencia de indicios suficientes que vinculen a los inculpados con delitos de delincuencia organizada, siempre que con el establecimiento de la medida se provea de mayores elementos en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas, bienes jurídicos o se evite que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado de ello. Con esto se deja claro que la figura sólo procederá en casos de delincuencia organizada y se eleva el estándar probatorio que la autoridad investigadora debe presentar al juez para que se decrete la medida.

Además, se fortalece la protección de los derechos humanos al preverse la participación de los organismos de protección de los derechos humanos previstos en la Constitución cuando las personas sujetas a la medida cautelar así lo soliciten.

En consecuencia, quienes presentamos la presente iniciativa de reforma constitucional tenemos en mente dejar en claro el carácter excepcional de esta figura, así como las restricciones por lo que hace tanto a la temporalidad en que puede estar vigente la figura como a los requisitos que deben acreditarse para que un juez la imponga.

En este sentido y con la finalidad de dar cabal armonía a la reforma propuesta, es que se debe reformar el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma constitucional del 18 de junio de 2008, a fin de reducir y limitar el periodo de aplicación del arraigo para delitos graves en la Federación y las entidades que cuentan con un sistema penal mixto, para que únicamente pueda ser aplicado por un máximo de veinte días y no mayor a cuarenta, y siendo procedente cuando se acredite la existencia de indicios suficientes que vinculen a la persona con esos delitos, siempre que con esa medida se provea de mayores elementos en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas, bienes jurídicos o se evite que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado de ello.

Por otra parte, se estima que para el adecuado desarrollo de las funciones de investigación ministerial es pertinente ampliar el plazo de retención por parte del Ministerio Público, toda vez que, el plazo vigente de 48 horas para delitos comunes y la ampliación de hasta por 96 horas en el caso de delincuencia organizada, no son suficientes para que el Ministerio Público logre integrar los elementos probatorios para la consignación ante la autoridad judicial, lo que actúa en detrimento de la correcta procuración de justicia, generando amplios índices de impunidad en agravio de las víctimas y de la sociedad, por lo cual se propone reformar el párrafo noveno del artículo 16 constitucional para establecer que previa autorización judicial el Ministerio Público podrá retener a una persona por un período adicional de hasta setenta y dos horas, tratándose delincuencia organizada y los delitos de prisión preventiva oficiosa, cuando esto sea necesario para ampliar los elementos probatorios que motivan la retención. En este sentido se propone el artículo cuarto transitorio de este Decreto a fin de establecer la posibilidad de que la autoridad judicial autorice al Ministerio Público la retención al indiciado por un período de hasta setenta y dos horas en los casos de delitos graves cuando sea necesario para ampliar los elementos probatorios que motiven la retención, en tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio.

Se prevé que la propuesta de ampliación del plazo de retención, será una medida que contribuya al cabal ejercicio de procuración de justicia y una herramienta que permita transitar hacia la derogación paulatina de la medida cautelar, mediante la aplicación de recursos jurídicos que sean lo menos restrictivos de los derechos humanos de los justiciables, en aras de un adecuado equilibrio procesal, que permita correctamente llevar a cabo las funciones de investigación y persecución de delitos.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, me permito poner a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de

**Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se **reforman** los párrafos octavo y décimo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 16. ...**

...

...

...

...

...

...

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, **hasta por un plazo de veinte días, cuando se acredite la existencia de indicios suficientes que la vinculen con esos delitos, siempre que con esta medida se provea de mayores elementos en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas, bienes jurídicos o se evite que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado de ello** . Este plazo podrá prorrogarse **hasta por un término igual**, cuando el Ministerio Público acredite **ante la autoridad judicial que subsisten las causas que le dieron origen**. En todo caso, la duración total de la medida no podrá exceder los **cuarenta días**. **Los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 102, apartado B, de esta Constitución podrán revisar la aplicación de esta medida a solicitud de la persona sujeta a ella.**

...

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. **La autoridad judicial podrá autorizar que el Ministerio Público retenga al indiciado por un período adicional de hasta setenta y dos horas en los casos de prisión preventiva oficiosa previstos en el segundo párrafo del artículo 19 de esta Constitución, siempre que sea necesario para ampliar los elementos probatorios que motivan la retención.** Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se **reforma** el artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, para quedar como sigue:

**Décimo Primero.** En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de **veinte días**.

Esta medida será procedente **cuando se acredite la existencia de indicios suficientes que vinculen a la persona con esos delitos, siempre que con esta se provea de mayores elementos en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas, bienes jurídicos o se evite que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado de ello.**

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar su legislación al presente Decreto, en un término de seis meses contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** Los arraigos solicitados o iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, se regirán bajo las disposiciones vigentes al momento de la solicitud a la autoridad judicial.

**Cuarto.** En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, la autoridad judicial podrá autorizar que el Ministerio Público, retenga al indiciado por un período adicional de hasta setenta y dos horas en los casos de delitos graves, siempre que sea necesario para ampliar los elementos probatorios que motivan la retención.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2013.

**Diputados:** Manlio Fabio Beltrones Rivera, Luis Alberto Villarreal García, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza (rúbrica), Consuelo Arguelles Loya (rúbrica).



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el apartado B del artículo 26 constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los programas sociales deben cumplir una tarea vital dentro del aparato estatal. Éstos se diseñan con el fin de cumplir objetivos o metas que las instituciones estatales no pueden realizar directamente, a modo de brazo ejecutor del Estado, o bien para solventar algunos vacíos de la organización institucional.

Lo cierto es que los programas sociales solventan las fallas o vacíos propios del sistema gubernamental. Si el Estado estuviese cumpliendo cabal e integralmente con las obligaciones que tiene con respecto a la ciudadanía, no tendría mucho sentido echar mano de los programas sociales.

Al privilegiar una política gubernamental eficaz y eficiente que reduzca las fallas o carencias estatales, se disminuirían gastos innecesarios en programas inútiles. Así, en caso de ser realmente indispensable, los programas sociales existentes deben coadyuvar a solventar carencias o necesidades sociales realmente apremiantes, con lo que se dirigirían los recursos de manera más controlada.

Hoy día, la mayoría de los programas sociales son meros paliativos, diseñados para sobre llevar problemas estructurales del sistema económico-administrativo del país, no para resolverlos. Por otro lado, es lamentable que en nuestro país sea característica la inoperatividad de múltiples programas sociales, debido entre otras cosas a un mal diseño o, lo que es peor, a la desviación de sus objetivos para servir a intereses o fines ajenos a los planteados por el programa y las necesidades verdaderas de la población.

No son pocos los intereses políticos que pueden potenciar o limitar un programa social. A lo largo de estos años, hemos sido testigos de cómo se crean y abandonan programas en cada una de las distintas administraciones, en sus diferentes órdenes, para responder a intereses pragmáticos de índole partidista o particular.

Resulta atroz el hecho de que, tomando conciencia de las copiosas necesidades de la gente, se sigan llevando a cabo programas efímeros e ineficaces, y más lamentable aún, el que los recursos sean dilapidados y desviados de sus fines reales.

No han sido pocos los funcionarios que han sido acusados de acciones como éstas. Recientemente, la Procuraduría General de la República (PGR) atrajo la investigación referente al desvío por parte del ex gobernador de Tabasco de mil 900 millones de pesos<sup>1</sup> destinados a programas sociales en Tabasco,

lo que es un claro ejemplo de la corrupción y la impunidad que impera los gobiernos, solo para poner un ejemplo.

Asimismo, en lo que se piensa que constituye una reedición del Programa Nacional Solidaridad (Pronasol), instaurado durante la administración salinista, el nuevo gobierno emprendió la llamada Cruzada Nacional contra el Hambre. La cual ha sido caracterizada por los fuertes señalamientos de que persigue fines electorales.

Ya que tan solo en el 2013, se llevarán a cabo comicios en 14 estados. Y es precisamente en éstos donde casualmente se encuentran muchos de los municipios en donde se ubica la población en extrema pobreza y en carencia alimentaria, a la que está dirigido el programa

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha expresado a través de sus voceros que en una primera fase, el programa para combatir la pobreza se aplicará en 213 municipios. De los mil 348 municipios donde habrá comicios, la Cruzada llegará inicialmente a 213 de los 400 que se anunciaron. Empero, resulta importante identificar cuáles son esos 400 municipios.

Cabe agregar que la participación de organismos públicos y no gubernamentales especializados en la materia, tuvieron una participación apenas marginal en cuanto a la elaboración y ejecución del programa. Entre estos organismos se encuentra el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Precisamente, de acuerdo con el Coneval, 28 millones de personas se encuentran en carencia alimentaria y 11.7 millones en pobreza extrema, y según la Sedesol la población objetivo del programa en comento asciende a 7.4 millones de personas ubicadas en dos mil 457 municipios.

Como se puede apreciar, la población objetiva apenas representa poco más de la mitad de las personas consideradas en pobreza extrema por el propio organismo.

Los desvíos de recursos, son lamentablemente, práctica común dentro de la administración pública mexicana. En muchas ocasiones, lo que se “desvía” son cuantiosos recursos destinados a programas específicos, los cuales no llegan a su destino y se acumulan en los bolsillos de agentes parasitarios.

Éstas prácticas han sido reconocidas desde el mismo gobierno. En 2011, el entonces Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, apuntó la necesidad de “blindar” los programas sociales, a fin de evitar los desvíos de recursos ante la cercanía de las elecciones presidenciales.

Su propuesta para lograr esto consistía en incentivar la denuncia ciudadana a través de un sistema de recompensas. Con ello, se buscaba que fuera denunciada e investigada cualquier anomalía en cuanto a desviación de recursos, en un ambiente en el que todos seamos observadores y donde se tome en cuenta a cualquier persona que note cualquier circunstancia extraña.

Aún hoy, cuando la retórica en torno a la democracia abunda en los distintos sectores de la política; en un México donde se supone que las elecciones se realizan libremente; donde la firma de tratados internacionales y las propias leyes internas pugnan por buscar el bienestar humano más allá de intereses mezquinos, no son raros los casos en los que se condiciona el apoyo a las personas, obligando a éstas a votar o realizar acciones en pro de algún candidato o partido político.

El uso partidista de los programas sociales es un cáncer que debe ser erradicado. Es fundamental que estos programas puedan desarrollarse libremente, sin que se pongan en juego los intereses de los partidos políticos que detentan el poder o bien, la gama de estrategias con fines electorales.

Por ello, a la par de la presente ley, se propone la creación de un organismo nacional autónomo, que cuente con un padrón de todos los programas sociales, que lleve a cabo la gestión y la coordinación de los mismos con dependencias gubernamentales y organizaciones civiles, pues los programas sociales, no necesariamente son diseñados desde el orden estatal-gubernamental. En ocasiones, son los particulares quienes articulan los proyectos, de modo paralelo o en colaboración de los gobiernos en turno.

Lo cierto es que hoy día cualquier programa social es creado acorde a la política social del gobierno en turno, con lo que los primeros se deben ajustar a los esquemas planteados por el segundo. De este modo, si la visión de la política social de un gobierno es sesgada, el programa social lo será por añadidura. Por ende, es pertinente marcar una separación de visión, puesto que el cambio de Política Social de una administración a otra implica en pocos casos la continuación de ciertos programas específicos.

La autonomía en la gestión de los programas sociales puede favorecer a la necesaria continuidad que debe ser inherente a estos, minimizando o desapareciendo el riesgo de que se suspendan dichos proyectos con los cambios de gobierno. Esto permitiría planificar de una manera más adecuada, con proyectos a mediano y largo plazo, a fin de conseguir logros en base a objetivos claros.

En muchas ocasiones, los programas son creados y olvidados en el transcurso de una misma administración. Los recursos necesarios para implementarlos son tirados a la basura, toda vez que la nueva administración abandona los proyectos del antecesor. Con esto, las personas beneficiarias dejan de recibir apoyos, y dar continuidad a los proyectos productivos por lo que, los objetivos planteados no logran cumplirse por falta de tiempo.

Por otro lado, no hay que olvidar que, en la medida en que los programas sociales son diseñados para subsanar problemas inmediatos, no necesariamente atacan problemas de fondo, pero son capaces de identificarlos. Por ello, la nueva instancia encargada de la coordinación de los programas, debe tener atributos para proponer medidas que contrarresten los problemas estructurales, los cuales llegan a ser semilla o la raíz de diversas problemáticas sociales.

Para un mejor resultado de los programas, debe haber una estrecha relación entre ellos, pues siempre hay puntos en común. Para una mejor vinculación, es posible crear un enlace a través del padrón único, desde donde se regulen y administren los programas sociales. De este modo se tendrán más elementos para decidir cuándo un programa está fallando en su funcionamiento y, en su caso, modificarlo o desecharlo, e incluso evitar la multiplicación del mismo beneficiario.

De ésta manera la creación, el desarrollo y el control de los programas llevarían a cabo con mayor eficacia y eficiencia, pues dejaran de estar dispersos, pudiendo mejorar el manejo de los recursos, minimizando a su vez el riesgo de poner en juego los intereses particulares.

Los alcances de los programas sociales son potencialmente vastos, siempre y cuando se lleven a cabo de una manera adecuada. Para esto, es necesario realizar los estudios previos respectivos, contar con una buena planificación y una evaluación constante, antes durante y después del proyecto.

La planificación es importante a la hora de diseñar programas sociales, ya que una inadecuada planificación puede obligar al programa en cuestión a claudicar en sus objetivos o a paralizarlo total o parcialmente.

La cobertura es un problema serio que muchas veces se relaciona con lo anterior. En variadas ocasiones las distancias o los obstáculos entre los poblados y los centros de atención, ya sean centros de salud, escuelas, etc. Son fuente de la falta de cobertura, en los cuales los programas sociales no son la excepción.

Dicha situación la viven quienes viven en las llamadas zonas de exclusión, que son lugares remotos de difícil acceso. En estos lugares, la atención y la información gubernamental encuentran serias dificultades para llegar a las personas que la necesitan, a pesar de que muchas veces, son éstas las que más necesitan ayuda, en ocasiones aún más que aquellos que están inscritos en los programas.

Esta falta de cobertura tiene diversas causas, no siempre metodológicas, sin embargo muchas veces, la inadecuada planificación derivada de procesos de análisis inadecuados o sesgados, intereses políticos o mezquinos, o bien, la cancelación del proyecto por cambio de administración, derivan de un desinterés real por resolver dichos flagelos sociales.

La mayoría de las veces solo se abarcan lugares de suma importancia electoral o, en el mejor de los casos, hasta donde alcancen los recursos.

Otro problema serio podemos vislumbrarlo durante la aplicación de algunos programas sociales, cuando no son resultado de una adecuada técnica de investigación social, carecen de un diagnóstico confiable o de su necesaria actualización, pues en ocasiones, el programa no se va adecuando a las necesidades cambiantes de la población en cuestión.

Cada cierto tiempo cambian las necesidades de la gente, quizá no en esencia, pero siempre se transforman. Por esto, la aplicación de los programas sociales debe actualizarse continuamente, a fin de que se cumplan las metas planteadas en un principio, y siendo acorde a los cambios contextuales.

Para ello, resulta indispensable una evaluación continua, la cual, debe brindar elementos para evitar que las nuevas necesidades, superen al programa en su transcurso. Es necesario no dejar de lado los problemas que se van desarrollando, por lo que la metodología utilizada para su evaluación es fundamental, ya que de ahí dependen los cambios a realizarse y los subsecuentes resultados.

Hay que hacer la distinción entre los conceptos; investigación evaluativa y la evaluación de programas, esto para una mejor calidad al momento de la realización de la evaluación durante el proceso de aplicación del programa. Para Díaz Mario estos conceptos se definen de la siguiente manera:

La **investigación evaluativa** constituye esencialmente una estrategia metodológica orientada a la búsqueda de evidencias respecto a un programa, pero la **evaluación de un programa** requiere, además, abordar otros problemas relacionados con los criterios a utilizar para emitir los juicios de valor y con los procesos relativos a la toma de decisiones.<sup>2</sup>

Dicha evaluación deberá ser dirigida por la instancia que lleve el padrón antes mencionado, el cual contará con expertos debidamente certificados en dicha materia, así como observadores de la sociedad civil, para evitar que se desvirtúen los objetivos iniciales. De esta manera se minimizarían los riesgos de una posible desviación de fondos o del mal uso de los recursos presupuestales, físicos y humanos.

Es necesario que se marque una separación saludable entre el gobierno en turno y los programas sociales en sí, para lo cual, se vuelve necesario, cierto grado de autonomía por parte de quienes lleven la administración de los programas sociales, que tiendan a generar su transparencia y por ende garantizar su eficacia y eficiencia.

Debemos dejar atrás el uso asistencialista y clientelar de las políticas sociales en México. Para ello, el Estado tiene que ser garante y salvaguarda de las necesidades de la ciudadanía. Hoy día, estamos desperdiciando demasiados recursos en políticas que no resuelven los problemas de fondo, en vez de invertir de manera responsable y apostar por un proyecto de nación que nos catapulte a mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana.

Lo ideal sería que no se necesitaran programas sociales, que el Estado cumpliera con sus obligaciones que históricamente le han sido encomendadas. Sin embargo, los programas sociales pertinentes pueden ayudar a que, mientras se resuelven los problemas de fondo, no se ahonde más el margen de conflicto. Pero dichos programas sociales tienen que ser planificados de manera integral, con una visión a largo plazo, dejando de lado cuestiones ajenas al desarrollo del país.

Es tal la disfuncionalidad e ineficacia de muchos de los programas sociales implementados por el gobierno, que muchas organizaciones no gubernamentales como Transparencia Mexicana, se han dado a la tarea de crear los mecanismos o medios para erradicar la corrupción en estas áreas.

Así, se ha incentivado la implantación de medidas concretas para medir la eficacia o eficiencia de los programas sociales. Una de estas medidas es la Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales en México, desarrollada en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y organizaciones como Transparencia Mexicana.

Mediante esta iniciativa se busca involucrar a las 32 entidades federativas del país y a las dependencias federales que cuentan con programas sociales para que, de manera voluntaria, registren los programas sociales que están llevando a cabo.

Sin gastar más de lo que ya se está destinando a través de las distintas partidas presupuestales de las diferentes dependencias de gobierno, podríamos mejorar sustancialmente las condiciones de vida de muchos mexicanos. El presupuesto destinado tan solo a SEDESOL es enorme y se ha incrementado exponencialmente a lo largo de estos últimos 10 años, pasando de 14 mil 814.4 mdp en 2000 a 80 mil 176.9 mdp en 2010.

Si a esto le sumamos los recursos que las redes de organismos derivados del derecho internacional puedan aportar, veremos que hay elementos para cambiar la situación del país, siempre y cuando se administren adecuada e imparcialmente y con transparencia.

### **Argumentación**

En nuestro país, la política social o las políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, vía programas sociales, son confeccionadas a prurito del gobierno en turno, con lo que la eficacia o eficiencia de dichos programas sociales se ve de continuo seriamente comprometida.

De este modo, la visión electoral y clientelar que es propia de la mayoría de los diferentes órdenes de gobierno, produce el sesgo que caracteriza a su vez, a la mayoría de los programas sociales. Por ende, y en atención a lo explicitado en el apartado anterior, resulta totalmente oportuno profesionalizar la

creación, implementación, supervisión, vigilancia y evaluación de los distintos programas sociales. Lo que a su vez implica su desvinculación de la influencia directa que ejerce la administración central.

La autonomía y la imparcialidad que deben caracterizar a los programas sociales deben favorecer a la necesaria continuidad que debe observarse en estos, minimizando o erradicando el riesgo de que la vigencia o durabilidad de dichos proyectos dependa de los cambios de gobierno, incluyendo la subjetividad para su otorgamiento y colorización ideológica.

Para obtener los mejores resultados a partir de la implementación de los diversos programas sociales, se requiere de una estrecha coordinación y relación entre ellos, pues en todos los casos mantienen un fondo común.

Asimismo en aras de lograr una mejor vinculación, se requiere contar con un sistema imparcial, integral, independiente y objetivo que garantice la debida regulación, administración, vigilancia y evaluación de los programas sociales.

Este programa debe contar con herramientas útiles que aseguren la consecución de los fines descritos con antelación, como lo serían el establecimiento de manuales, registros, bases de datos o un padrón único, a cargo de un organismo desvinculado de las pasiones políticas o electorales.

Actualmente, de conformidad a lo establecido en el Apartado B del artículo 26 constitucional, la responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, está a cargo de un organismo constitucional autónomo, con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, llamado Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el cual cuenta con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica que se genere y proveer a su observancia.

Como se puede apreciar, dicho organismo constitucional autónomo cuenta con una serie de competencias, facultades y atribuciones necesarias para regular todo un sistema de información confiable, eminentemente de carácter social, histórico y antropológico.

En tal virtud, el propio instituto podría estar a cargo de la ejecución de un sistema de coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales, mediante un Consejo desde su seno que pueda llevar a cabo tales encomiendas.

Con ello, se estarían reuniendo más elementos para decidir sobre el diseño, la creación y la implementación de los programas sociales, así como para evaluar la eficacia, idoneidad y pertinencia de éstos, de modo que pueda considerarse en su caso su modificación o cancelación.

En esta tesitura, se insiste en que el Inegi es el más apto para realizar dichas tareas. Al estar a cargo un organismo constitucional autónomo que goza de buen crédito y que cuenta con probada capacidad e independencia, el desarrollo y el control de los programas sociales podría llevarse a cabo con eficiencia, pues se mermará la dispersión, redundancia e indefinición de éstos.

Con lo que se obtendría además, un mejor manejo de los recursos, minimizando a su vez el riesgo de sacrificar el éxito de los programas en aras de favorecer intereses particulares o de grupo, como lo son los de carácter político o electoral.

El Inegi como instituto autónomo cuenta con lo necesario para poder dirigir un consejo que ponga fin a estos excesos y abusos a cargo de personajes que ostentan el poder. Recuérdese que el Inegi es un

organismo gubernamental que guarda una estrecha relación con otras dependencias y organizaciones no gubernamentales de carácter social.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el apartado B del artículo 26 constitucional**

**Único.** Se reforma el apartado B del artículo 26 constitucional, en los términos siguientes:

#### **Artículo 26**

**A ...**

**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, **así como con un Sistema Nacional de Coordinación, Supervisión y Evaluación de Programas Sociales cuyos datos y directrices** serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos y directrices contenidos en los **sistemas serán de observancia obligatoria** en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar **dichos sistemas** estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para **la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales, así como para** regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento **de los sistemas contemplados en el primer párrafo del presente apartado**, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, **imparcialidad** e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo, y **los requisitos y el procedimiento para integrar un Consejo que se encargará de lo relacionado con la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales.**

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución.

Texto original	Texto propuesto
<p><b>Artículo 26.</b>  <b>A...</b>  <b>B.</b> El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.</p> <p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.</p> <p>El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.</p> <p>Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p><b>Artículo 26.</b>  <b>A...</b>  <b>B.</b> El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, <b>así como con un Sistema Nacional de Coordinación, Supervisión y Evaluación de Programas Sociales cuyos datos y directrices</b> serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, <b>los datos y directrices contenidos en los Sistemas serán de observancia obligatoria</b> en los términos que establezca la ley. La responsabilidad de normar y coordinar <b>dichos sistemas</b> estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias <b>para la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales, así como para</b> regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.</p> <p>El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento <b>de los sistemas contemplados en el primer párrafo del presente apartado</b>, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad, <b>imparcialidad e</b> independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo, <b>y los requisitos y el procedimiento para integrar un Consejo que se encargará de lo relacionado con la coordinación, supervisión y evaluación de los programas sociales.</b></p> <p>Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.</p>

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Notimex. Solicita PGR atracción de presunto desvío de recursos en Tabasco, visto en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/dd247550efd3e444c54e19d031e790e3>. 6/mar/13

2 Díaz, Mario de Miguel, 2000, “La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos”, Revista de Investigación Educativa, volumen 18, número 2, página 290.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2013.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)