

VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN No. 27
DEL 20 DE ABRIL DE 2010

LEY DEL SEGURO SOCIAL

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:

Se recibió del diputado Pablo Escudero Morales, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 91 de la Ley del Seguro Social.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella:

«Iniciativa que reforma el artículo 91 de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Pablo Escudero Morales, del Grupo Parlamentario del PVEM

El suscrito, Pablo Escudero Morales, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XVI, de la Constitución Política; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 91 de la Ley del Seguro Social, con la finalidad de otorgar vales de medicinas a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en caso de desabasto de éstas, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 4o. que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, por lo que resulta imperativo de cualquier gobierno que sus ciudadanos cuenten con los servicios de salud necesarios y que éstos sean brindados conforme a los más altos estándares de calidad, garantizando a la población el acceso y la disponibilidad oportunos de los medicamentos.

Conforme el artículo 123, Apartado B, fracción XI, la seguridad social en el país se organizará en bases mínimas, que cubrirán los accidentes y las enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad, la jubilación, la invalidez, la vejez y la muerte, entre otras.

La Ley del Seguro Social, de acuerdo con el precepto constitucional, señala en el artículo 2 que la seguridad social tiene como finalidad, entre otros aspectos, garantizar el derecho a la salud y la asistencia médica. De esa forma, el seguro de enfermedades y maternidad prevé como prestaciones la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria para los derechohabientes.

El desabasto de medicamentos por las instituciones de salud encargadas de proveer estos insumos, como el IMSS, es una realidad que no podemos ignorar. Aun cuando sabemos que durante los últimos años los niveles de abasto de medicamentos han mejorado considerablemente, queda mucho por hacer. Los datos presentados en las últimas encuestas en la materia indican que, tan sólo en el IMSS, el abasto oportuno de medicamentos es de 97 por ciento: queda desprotegido 3 por ciento de la población atendida por él.

El problema de desabasto afecta la vida de todos los mexicanos; más ahora, dados los altos costos alcanzados en los insumos para el cuidado de la salud, debido a la crisis económica mundial.

Asimismo, el problema de la escasez de medicamentos se agrava cuando se trata de atender padecimientos como la diabetes, el cáncer, la hipertensión, las enfermedades cerebrovasculares, las enfermedades hepáticas y del riñón, el VIH/sida, entre otras. Se trata de medicamentos con gran demanda, en los que el abasto inoportuno en las farmacias de los nosocomios puede tener consecuencias serias para la salud del paciente.

La salud es un derecho consagrado en la Carta Magna. Así, en aras de contribuir a mejorar la salud de miles de mexicanos a través de un eficaz abasto de medicamentos que también fortalezca el marco jurídico de las compras del gobierno, se propone una adición de la Ley del Seguro Social.

El IMSS cuenta desde 2000 con los sistemas de abasto institucional y Bolsa Única de Ofertas, por medio del cual las empresas y las personas físicas interesadas en presentar ofertas para el suministro de medicamentos podrán hacerlo a través de la página de Internet del instituto. Lo anterior, por medio de una clave de usuario para el acceso y un

mero de proveedor, que deberán solicitarse en las áreas de abastecimiento delegacionales o de unidades médicas de alta especialidad, así como de nivel central.

En lo que no pueda ser solventado por el concurso público abierto de adjudicación, basado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, o por la Bolsa Única de Ofertas, se aplicará por excepción, con plena justificación de la adquisición, que se realicen compras urgentes de medicamentos en unidades médicas.

Las necesidades de abasto pueden tener diversos motivos, no imputables al IMSS, como el incumplimiento de los oferentes o la dilación en la ejecución del contrato, por lo que el problema de desabasto en esa institución aún puede presentarse en detrimento del derechohabiente.

Por tal motivo, se considera de suma importancia implantar la utilización de vales de medicina, que habrán de ser otorgados a los derechohabientes del IMSS en caso en el que éstos se enfrenten al problema de desabasto de las medicinas requeridas para el tratamiento en las farmacias del instituto. Dichos vales podrán ser intercambiados en farmacias particulares para que los beneficiarios puedan adquirir al mismo precio los medicamentos que compran en el Seguro Social.

Es necesario poner no sólo al IMSS sino a todas las instituciones de salud de la nación a la vanguardia en la adquisición de más y mejores medicamentos que permitan solventar la demanda de éstos y generar ahorros para el país, que se traduzcan en servicios de salud de calidad y en un mercado acotado que ofrezca precios competitivos y proveedores confiables.

En suma, debemos seguir trabajando para el que el sector salud cuente con insumos médicos que permitan una adecuada cobertura de la población derechohabiente y que ésta vea reflejada en la oportunidad del surtimiento de recetas médicas su cuota de seguridad social.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona un tercer párrafo al artículo 91 de la Ley del Seguro Social

Artículo Único. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 91 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 91. En caso de enfermedad no profesional, el instituto otorgará al asegurado la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento.

No se computará en el mencionado plazo el tiempo que dure el tratamiento curativo que le permita continuar en el trabajo y seguir cubriendo las cuotas correspondientes.

La asistencia farmacéutica a que se refiere el primer párrafo de este artículo proveerá a los derechohabientes de los medicamentos y agentes terapéuticos prescritos en los recetarios oficiales por los médicos tratantes del instituto. Dichos medicamentos y agentes terapéuticos serán surtidos en las farmacias del instituto. En caso de que por cualquier circunstancia las farmacias del instituto no cuenten con el abasto suficiente para el surtimiento de las recetas, se procederá al surtimiento de éstas en los términos de las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Consejo Técnico.

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, salón de sesiones sede del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo de sesiones del primer año de la Sexagésima Primer Legislatura, a 15 de abril de 2010.— Diputado Pablo Escudero Morales (rúbrica).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Seguridad Social.

LEY DEL SEGURO SOCIAL -
LEY FEDERAL DEL TRABAJO

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se recibió del diputado Francisco Hernández Juárez, del Grupo Parlamentario del PRD, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella: «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, y Federal del Trabajo, a cargo del diputado Francisco Hernández Juárez, del Grupo Parlamentario del PRD

Las y los suscritos, diputados federales, con fundamento en los artículos 5, 25, 71, fracción II, 73, fracción X, y 123, apartado A, fracción XXIX, 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, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a fin de crear el seguro de desempleo como parte del Seguro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Nuestra Constitución establece en el primer párrafo del artículo 123, Apartado A, que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y que al efecto debe promoverse la creación de empleos y la organización social del trabajo.

En la Ley Federal del Trabajo, se concibe en su artículo 3º al trabajo como un derecho y un deber sociales. Dice esta disposición que “No es artículo de comercio, exige respeto para la libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida y la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”.

Esta definición resulta fundamental para ubicar el derecho al trabajo como parte de los derechos sociales, pues además de darle estatus constitucional al acceso a un empleo define sus características y el deber social de los poderes públicos para promover la creación de empleos.

Con esta definición, se imponen al estado obligaciones específicas para intervenir en el mercado y fomentar el pleno empleo; lejos de promesas electoreras incumplidas, la generación de empleos es un mandato constitucional y legal que ante la realidad de desocupación y precarización imperantes imponen a los poderes públicos una obligación que no puede desdeñar o dejar en manos de actores privados cuyo fin no es el interés público.

El derecho al trabajo forma parte también del derecho público internacional que al ser reconocido por nuestro país, en los términos del artículo 133 constitucional, es Ley Suprema de toda la Unión. Así, tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos del Hombre; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el Protocolo Adicional de San Salvador a la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por esa razón:

El derecho al trabajo socialmente útil implica la función del Estado de promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo. El fomento del empleo debe atenderse con la creación de estructuras económicas, de acuerdo con políticas integrales sujetas a planeación. Esto requiere un orden jurídico y social estable y democrático que impulse tanto la inversión pública y privada como la distribución del ingreso y finalmente la paz social. Las bases para la ejecución de estas tareas estatales llevan a contemplar el discurso constitucional cifrado en el artículo 25... que establece que es al propio Estado al que corresponde la rectoría del desarrollo nacional con el fomento del crecimiento económico y el empleo que permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...¹

Sin embargo, la acción pública en materia de rectoría del desarrollo económico ha sido soslayada por los gobiernos más recientes. Concretamente, se ha dejado a las “fuerzas del mercado” ir modelando, o más bien deformando, la estructura económica y social de nuestro país, dejando las vías del desarrollo al arbitrio de intereses particulares y/o extranjeros.

2. Al abstenerse de su responsabilidad, el estado vuelve a poner en la esfera del comercio y el lucro la prestación de servicios personales subordinados. Quienes obtienen ventaja obvia en este proceso son quienes controlan la oferta del empleo, quienes a conveniencia ofrecen ocupaciones precarias, mal remuneradas e inestables a los que estén dispuestos (pues no tienen de otra) a aceptarlas. No se puede pedir que un mercado de trabajo funcione de manera óptima cuando el control de la contratación, el uso y el despido de la fuerza de trabajo se encuentra en un solo lado de la relación laboral: el patrón. Sin el contrapeso estatal, el

trabajador se encuentra a merced de las condiciones que fije unilateralmente quien hace uso de su fuerza de trabajo. El trabajo queda reducido a mercancía, a objeto de mercado, devolviendo nuestra tradición jurídica a etapas prerrevolucionarias.

En su conjunto, esto ha llevado a resultados funestos en materia de empleo y salario, dejando un saldo difícil de remontar aun existiendo la voluntad y los consensos para hacerlo. Los empleos generados, que atenúan las cifras de desempleo abierto se relacionan con precarias condiciones de trabajo, bajas habilidades y baja productividad, condiciones de trabajo inseguras y poco higiénicas, subocupación y bajos salarios.

De acuerdo a información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), en el último trimestre de 2009, México contaba con una población económicamente activa (PEA) de 47 millones de personas. En cuatro años, la PEA creció 8.8 por ciento, por lo que se incorporaron a la población productiva 3.8 millones de personas. Sin embargo, sólo encontraron ocupación 2.7 millones y 1.2 quedaron en el desempleo.

En dicho periodo, el número de trabajadores y trabajadoras desocupadas ascendió a 2.5 millones, 5.3 por ciento del total de la PEA. En último trimestre de 2005, los desempleados eran 1.4 millones y la tasa de desocupación era de 3.1 por ciento.

En el último trimestre de 2009 se registraron 9.9 millones de ocupados con un ingreso menor a un salario mínimo; 29.0 millones de trabajadores y trabajadoras, que representan el 64.7 por ciento de la fuerza laboral ocupada recibían ingresos menores a tres salarios mínimos; en los últimos 23 años, el salario mínimo registra una caída de 74.7 por ciento.

Cuarenta y uno punto dos por ciento de la PEA ocupada desempeña sus labores en micronegocios; 62.2 por en los servicios y 64.4 por ciento no tienen acceso a servicios de salud.

Al mismo tiempo que presenciamos un desempleo creciente, el acceso a un puesto de trabajo se da en condiciones de mayor precarización.

Por un lado, el trabajo en el sector informal, de acuerdo a cifras oficiales ocupa a 28.2 por ciento de los trabajadores y trabajadoras sumando 12.6 millones de personas.

De los 2.7 millones de nuevas ocupaciones generadas de 2005 a 2009, 2.5 millones se pueden considerar subocupación por ser contratados en jornadas menores a 35 horas semanales; 1.6 millones con salarios menores a tres mínimos; 1.3 millones en micronegocios; 2.9 millones se generaron en el sector servicios (en agricultura y en manufactura se perdieron 42 mil y 208 ocupaciones, respectivamente) y 1.8 millones de los nuevos trabajadores no contaron con acceso a servicios de salud.

3. En la iniciativa que presentamos a consideración de esta Soberanía, proponemos establecer un seguro de desempleo como parte del régimen obligatorio del Seguro Social.

El seguro de desempleo, bajo la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

...es un mecanismo diseñado para mejorar la situación de los trabajadores en caso de desempleo temporal... es una prestación generalmente monetaria para dar seguridad a los trabajadores en caso de quedarse sin trabajo².

El Convenio 168 de la OIT titulado Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988), que no ha sido ratificado por México, establece en el artículo 14:

En caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos.

Los primeros programas de seguro de desempleo (SD) surgieron en varios países europeos y estados de Estados Unidos desde fines del siglo XIX. La mayoría estaban reservados para grupos limitados de asalariados urbanos, a menudo en labores, gremios o ciudades específicas. En Alemania y el Reino Unido se legisló sobre sistemas nacionales con cobertura limitada en 1911. Los programas con coberturas gradualmente más amplias se establecieron antes de la Segunda Guerra Mundial en muchos de los entonces países industrializados, particularmente el Reino Unido (1920), Alemania (1927), España (1931) y los Estados Unidos y Canadá (ambos en 1935). Turquía introdujo un seguro de desempleo para los asalariados no agrícolas en 2000, mientras México es el único país de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que no cuenta con este tipo de prestaciones³.

El seguro de desempleo permite a los trabajadores disminuir en alguna medida la pérdida de ingresos que se produce durante los periodos de cesantía. Fue concebido en Europa para abordar situaciones de desempleo cíclico y para proteger a la fuerza de trabajo menos calificada, a familias con un solo perceptor de ingresos y a aquellos trabajadores que no gozaban de los beneficios proporcionados por la contratación colectiva:

La función esencial de las prestaciones de desempleo es la de proporcionar ingresos en los eventos de desempleo involuntario. Teóricamente, esas prestaciones contribuyen a estabilizar el consumo, tanto en forma individual como a nivel macroeconómico, y a facilitar la búsqueda de un nuevo empleo, promoviendo así mayor eficiencia en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Así, los regímenes de prestaciones por desempleo, constituyen una respuesta de política pública que apunta a subsanar la incapacidad del mercado para ofrecer posibilidades de aseguramiento idóneas⁴.

En América Latina se destina una baja proporción de recursos a las políticas laborales. No es sorprendente por ello que, en esta región existan

... esquemas mínimos de seguro de desempleo o asistencia social para desempleados y que sólo en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, encontremos sistemas de financiamiento tripartitos cuyos beneficios tienen una duración variable entre tres y doce meses⁵.

En estos seis países, las características principales del seguro de desempleo son las siguientes:

1. En todos los casos son sistemas contributivos con significativas variaciones en los porcentajes de aportación de empleado, empleador, y gobierno;
2. Cubre a los trabajadores con contrato, no hay esquemas para los no asalariados, con excepción de Chile;
3. Es obligatorio para los trabajadores por contrato;
4. Los requisitos varían pero generalmente se requiere haber trabajado en un empleo con contrato y haber contribuido al seguro de desempleo;
5. La duración es de cinco y doce meses;

6. Los recursos que recibe varían entre un 40 y 80 por ciento de los salarios⁶.

Por estas razones, la OIT los considera como “muy restrictivos”⁷.

Según el organismo internacional, el 75 por ciento de las personas desempleadas en el mundo carecían de un seguro de desempleo. Existen tres grupos de países según el nivel de su seguro de desempleo: los países con sistemas de nivel alto, de nivel medio y aquellos en los que es inexistente.

En general, los países europeos son los que tienen mejores sistemas de seguro de desempleo, con mayor cobertura y mayores beneficios. El resto de países con seguro de desempleo tienen beneficios insuficientes y baja cobertura.

En el primer grupo de países se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza.

Estos países tienen los esquemas de seguro de desempleo más generosos, medidos por los beneficios ofrecidos como el porcentaje de indemnización sobre el salario que es superior al 60 por ciento del salario nacional medio⁸.

En el segundo grupo de países están Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y los Estados Unidos. Los beneficios otorgados son sustantivamente menores tanto en el porcentaje de indemnización sobre el salario, como en el número de personas desempleadas que efectivamente reciben los beneficios.

Un estudio reciente revela el curso que han tomado las reformas a los seguros de desempleo en Latinoamérica. A pesar de que las reformas a la seguridad social en los años noventa del siglo pasado acotaron beneficios y establecieron nuevas restricciones, además de que privatizaron los sistemas pensionarios y médicos, en años recientes las reformas cambiaron su sentido para buscar adaptar los regímenes “en términos del impacto en la suficiencia de los beneficios otorgados, en la cobertura alcanzada, y en sus efectos sobre la modalidad de ajuste de los mercados de trabajo y en sus efectos distributivos”⁹.

Los aspectos que atendieron fueron la necesidad de fortalecer la institucionalidad para la protección frente al desempleo; búsqueda de alternativas al instrumental conven-

cional de protección frente al desempleo; la combinación de distintos instrumentos (cuentas de ahorro con un esquema de reparto, como en el caso chileno). En el caso de países como Brasil, Chile y Uruguay, incorporan cláusulas que permitan extender beneficios para fortalecer el rol anticíclico de los sistemas.

El estudio concluye en que “es especialmente necesario resolver complementariamente el vínculo entre los Seguros de Desempleo y las políticas activas, de modo que el desempleado al mismo tiempo en que se torna en receptor de beneficios monetarios, también sea un agente activo en la búsqueda de un nuevo empleo productivo”.

La integración de políticas sugerida, adquiere especial importancia en un contexto de mercados laborales segmentados, pues las políticas activas representan un valioso instrumental para abordar a aquellos segmentos de la población que quedan excluidos del alcance de los instrumentos convencionales de protección, ya que en estos casos, las condiciones de elegibilidad no están definidas como una contrapartida de una relación asalariada formal, sino que precisamente obedecerán al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella. Así, la implementación complementaria de programas no contributivos permitiría ampliar la protección a grupos no considerados tradicionalmente, y enfrentar situaciones de desempleo de mayor duración¹⁰.

4. Nuestro país no cuenta con un seguro de desempleo como tal. En el artículo 123 constitucional, en su apartado A, fracción XXII, contempla que el trabajo que haya sido rescindido de su empleo por motivo injustificado debe ser indemnizado con un importe de tres meses de su salario:

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los

malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 48, determina lo siguiente:

Artículo 48. El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, 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.

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 desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo.

El mismo artículo 123 constitucional prevé en el apartado A, fracción XXIX la protección de los trabajadores contra el desempleo involuntario:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En la Ley del Seguro Social, este principio constitucional se aplica sólo a los trabajadores mayores de 60 años, mediante el seguro de cesantía en edad avanzada:

Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

El trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

En este caso, si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del capítulo IV de este Título.

La Ley del Seguro Social prevé el retiro parcial de recursos de la cuenta individual del asegurado en caso de ser dado de baja, bajo determinadas condiciones:

Artículo 191. Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:

I. ...

II. Retirar parcialmente por situación de desempleo los recursos de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado, en los siguientes términos:

a) Si su cuenta individual tiene al menos tres años de haber sido abierta y tiene un mínimo de doce bimestres de cotización al Instituto acreditados en dicha cuenta, podrá retirar en una exhibición la cantidad que resulte al equivalente a treinta días de su último salario base de cotización, con un límite de diez veces el salario mínimo mensual general que rija en el Distrito Federal, o

b) Si su cuenta individual tiene cinco años o más de haber sido abierta, podrá retirar la cantidad que resulte menor entre noventa días de su propio salario base de cotización de las últimas doscientas cincuenta semanas o las que tuviere, o el once punto cinco por ciento del saldo de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Las cantidades a que se refiere este inciso se entregarán en un máximo de seis mensualidades, la primera de las cuales podrá ser por un monto de treinta días de su último salario base de cotización a solicitud del trabajador, conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. En caso de que el trabajador se reincorpore a laborar durante el plazo de entrega de los recursos, las mensualidades posteriores a su reincorporación se suspenderán.

El trabajador que cumpla con los requisitos de antigüedad de la cuenta a que se refiere el primer párrafo de este inciso, podrá optar, en todo caso, por el beneficio señalado en el inciso a).

El derecho consignado en esta fracción sólo podrán ejercerlo los trabajadores que acrediten con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la solicitud de retiro de recursos.

En el ámbito local, existe por ley un seguro de desempleo para los trabajadores residentes en el Distrito Federal y programas locales en diversas entidades federativas. Por ser objeto de una obligación de ley, nos detendremos en el primero.

En el marco del Primer Informe de Gobierno, el licenciado Marcelo Ebrard Casaubón, jefe del Gobierno del Distrito Federal anunció el 17 de septiembre de 2007 la creación de un Seguro de Desempleo para la población capitalina.

Para ese efecto, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) el 3 de octubre de 2007 la primera convocatoria a este programa; el día 15 de ese mismo mes empezó su operación y el 6 de diciembre de ese año se entregaron los primeros apoyos.

El 8 de octubre de 2008 se publicó en la GODF la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, que eleva a rango de ley el programa en comento.

El objetivo general del programa es otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, y al mismo tiempo, crear las condiciones para su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo. El Seguro de Desempleo es un derecho de los trabajadores y trabajadoras donde se respeta, protege, promueve y garantiza, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y los derechos laborales de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal.

Sus objetivos específicos son:

A. Apoyar a todos aquellos desempleados y desempleadas, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, residentes en el Distrito Federal que por su relación la-

boral estuvieron inscritos en alguna de las instituciones de seguridad social.

B. Estimular la generación de empleos en el sector formal de la economía para contribuir a reducir la informalidad y el trabajo precario en la Ciudad de México.

C. Impulsar la capacitación de los desempleados y desempleadas para desarrollar nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo.

Características:

A. Es un sistema de protección social que se traduce en un beneficio económico mensual equivalente a 30 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, entre otras acciones.

B. Se entregará al beneficiario por un periodo de seis meses, siempre y cuando el beneficiario cumpla con las obligaciones establecidas en las Reglas de Operación.

C. Sólo se podrá acceder a este beneficio una vez cada dos años y deberá estar plenamente justificado.

D. Es personal e intransferible.

E. Será entregado a través de una tarjeta de débito u otro mecanismo que el Gobierno considere conveniente conforme a la ley.

Población objetivo:

Trabajadoras y trabajadores desempleados habitantes del Distrito Federal, mayores de 18 años, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados.

Requisitos:

A. Haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses;

B. Haber perdido su empleo a partir del 1º de enero de 2006, por causas ajenas a su voluntad;

C. No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa, y

D. Ser demandante activo de empleo.

Para acreditar la condición de desempleado y ser beneficiario al programa se requiere además de documentación oficial (acta de nacimiento; identificación oficial vigente con fotografía; CURP y comprobante de domicilio actual en el Distrito Federal), documento de baja expedida por una institución de seguridad social “u otro documento que acredite fehacientemente la pérdida del empleo”.

El beneficiario debe cumplir con las siguientes obligaciones:

A. Proporcionar a la STyFE la información y documentación que se le solicite, así como presentarse en las oficinas cuando se le requiera.

B. Comunicar los cambios de domicilio.

C. Buscar un nuevo empleo y asistir a las entrevistas con las empresas que están ofreciendo empleos.

D. Asistir, cuando corresponda a su perfil y necesidades, a las jornadas de Capacitación y Formación que sean convocadas.

E. Aceptar los controles, registros y supervisiones por la STyFE.

F. Renunciar por escrito al Seguro de Desempleo, si consigue un empleo antes de los seis meses y/u obtuvo cualquier otro beneficio de los programas operados por el GDF, dentro de los cinco días hábiles después de haberle ocurrido lo anterior, a fin de que opere la suspensión inmediata del pago del Seguro.

G. Declarar en la Carta Compromiso, bajo protesta de decir verdad, que se encuentra desempleado o desempleado.

H. Aceptar que a los seis meses la Carta Compromiso dejará de surtir efecto y la transferencia mensual cesará automáticamente. Bajo ninguna circunstancia habrá prórroga o excepciones.

I. Manifestar bajo protesta de decir verdad que los datos presentados en la documentación y la información proporcionada, son fidedignos, por lo que en el caso de incurrir en alguna omisión o falsedad estará apercibido de las consecuencias legales que se deriven.

En su Tercer Informe, el jefe del Gobierno señala que de octubre de 2007 a julio de 2009 se habían inscrito al Seguro de Desempleo más de 120 mil personas y se han ejercido más de 700 millones de pesos en dicho periodo.

Cobertura y presupuesto del Seguro de Desempleo, GDF		
Año	Metas físicas (personas)	Presupuesto (mdp)
2007	10,889	39,866.0
2008	63,451	405,522.9
2009 original	68,852	359,612.9
Junio 2009	62,386	317,504.8

FUENTE: GDF. Tercer Informe de Gobierno

5. Desde la Legislatura LIX se han presentado nueve iniciativas de ley a fin de considerar el establecimiento del seguro de desempleo en el ámbito federal. Esquemáticamente, éstas son sus características:

LIX LEGISLATURA

1. Iniciativa que reforma el artículo 25 y adiciona uno nuevo a la Ley de Coordinación Fiscal para crear el Fondo del Seguro del Desempleo. Presentada por la Dip. Martha Palafox Gutiérrez, PRI. Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, presentada el 10 de octubre de 2003.

Propone la creación de un Fondo de Aportaciones del Ramo 33, que se distribuirá de acuerdo a la tasa de desempleo de cada entidad federativa. No menciona la población beneficiaria; requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo; monto de beneficios; duración de las prestaciones ni su relación con políticas activas de mercado de trabajo (capacitación, readiestramiento, etc.).

2. Iniciativa que reforma la Ley del Seguro Social para crear el seguro de desempleo. Presentada por el Dip. Pedro Vázquez González, PT. Turnada a las Comisiones Unidas Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, presentada el 15 de septiembre de 2004.

Establece que se dirige a trabajadores registrados ante el IMSS o que laborando en empresas con registro fiscal, justifiquen haber perdido su empleo. Asimismo, para aquellos que teniendo la mayoría de edad, justifiquen no haber encontrado empleo durante un lapso de dos meses

consecutivos. Como requisito fija presentar una constancia patronal en la que proporcione información relativa a las razones por las que el trabajador es separado de su empleo. El monto del beneficio es de dos salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal por trece meses, por única vez. El financiamiento es a cargo de recursos federales. Establece que la STPS y el IMSS, deberán organizar de manera permanente cursos de capacitación laboral, para que los beneficiarios del seguro, puedan acceder nuevamente a la actividad productiva.

3. Iniciativa que adiciona un Título Séptimo y un Capítulo Único a la Ley del ISSSTE, que crea el Programa Seguro por Desempleo para protección de los empleados públicos. Presentada por el Dip. Francisco Espinosa Ramos, PT. Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, presentada el 22 de septiembre de 2004.

Dirigido a trabajadores que acrediten su registro en el ISSSTE, con excepción de empleados públicos que desempeñen "desde puestos de enlace hasta secretarios de Estado o titulares de entidades". Se pide el una constancia de terminación de la relación laboral de la dependencia pública donde prestó sus servicios laborales, para obtener un beneficio de dos salarios mínimos burocráticos por trece meses, por única vez. El financiamiento es con base en recursos federales. Como en la iniciativa anterior, se determina que la STPS y el ISSSTE, deberán organizar cursos de capacitación laboral, para que los beneficiarios del seguro, puedan acceder nuevamente a la actividad productiva.

4. Iniciativa de Ley Federal de Protección Social por Desempleo. Dip. Francisco Diego Aguilar, PRD. Turnada a la Comisión de Seguridad Social, el 17 de marzo de 2005.

Dirigidas a los trabajadores cuyas relaciones laborales se regulen por el Apartado A del artículo 123 Constitucional y que coticen en el Fondo Nacional de Protección Social por Desempleo durante un periodo mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese de la relación de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo involuntario, así como los trabajadores eventuales que hayan cotizado un mínimo de cien días durante doce meses anteriores al cese de la relación laboral. Para acceder a las prestaciones se requiere proporcionar a la autoridad competente, la documentación que le sea requerida conforme a un reglamento, así como comuni-

car los cambios de domicilio o residencia. El beneficio es el equivalente a 40 por ciento del promedio del salario base de cotización de los últimos 12 meses. La duración es de 6 meses improrrogables. Se podrá acceder a la prestación en dos ocasiones cada 5 años. Su financiamiento sería con base en aportaciones al Fondo Nacional de Protección Social por Desempleo: patrones, 2.5 por ciento; trabajadores, 1.5 por ciento; gobierno, 5 por ciento sobre el salario base de cotización. La STPS orientará a los sujetos de esta ley para encontrar trabajo y realizar acciones de apoyo educativo para la reintegración al mercado laboral con mayores habilidades y mejor salarios que el anterior recibido.

LIX Legislatura

5. Iniciativa que expide la Ley del Seguro de Desempleo y para el Fomento del Empleo; y reforma el artículo 25 de la Ley del Seguro Social. Presentada por el diputado David Mendoza Arellano, PRD. Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el 13 de febrero de 2007.

Dirigida a trabajadores cuyas relaciones de trabajo se regulen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución federal y la Ley Federal del Trabajo, y para los trabajadores independientes, incluidos los de la economía informal, que se incorporen de manera voluntaria en los términos previstos en esta ley. Para acceder a los beneficios se requiere encontrarse en situación legal de desempleo y estar disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado, haber cotizado al Fondo Nacional del Seguro de Desempleo durante un periodo mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese de la relación de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo; los trabajadores eventuales y los independientes, incluidos los informales, deberán haber cotizado un mínimo de cien días durante los doce meses anteriores al cese de la relación que originó el desempleo; no percibir beneficios provisionales o prestaciones no contributivas; y solicitar el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que correspondan. El apoyo sería de 40 por ciento del promedio del salario base de cotización de los últimos doce meses. La duración del beneficio sería de 4 meses de seguro si se ha cotizado de 12 a 23 meses; 8 meses de seguro si se ha cotizado de 24 a 35 meses; 12 meses de seguro si se ha cotizado de 36 meses en adelante. El financiamiento sería tripartita: pa-

trones: 2.5 por ciento; trabajadores: 1.5 por ciento; gobierno: 5 por ciento. La STPS deberá elaborar programas para el empleo que incluirán acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores desempleados tendentes a apoyar y a facilitar la creación de empleo productivo; la reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados; y la reasignación ocupacional derivada de la reconversión productiva.

6. Iniciativa que crea la Ley Federal de Protección y Fomento del Empleo. Presentada por el diputado José Jacques y Medina, PRD. Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, el 31 de julio de 2009.

Los beneficiarios serían personas desempleadas mayores de 18 años que residan en la República Mexicana, que hayan laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física, con domicilio fiscal en el país, al menos durante 6 meses; no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa; encontrarse inscrito en las oficinas de empleo; ser demandante activo de empleo; cumplir requisitos establecidos en esta ley y demás disposiciones reglamentarias; y no ser beneficiario de otro seguro de desempleo que otorgue alguna entidad federativa. El beneficio sería igual a 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal que será entregado mensualmente al beneficiario por un plazo no mayor de 6 meses, cada 2 años. El Titular del Poder Ejecutivo Federal deberá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación la asignación que garantice efectivamente el derecho al seguro. Se buscaría impulsar la capacitación de los beneficiarios en el desarrollo de nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo, a través de acciones complementarias implantadas por la administración pública federal en sus programas sociales. Los beneficiarios deben participar en programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales que determine la STPS.

LXI Legislatura

7. Iniciativa que expide la Ley del Seguro de Desempleo, y reforma el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presentada por los diputados Ramón Jiménez López, Alejandro Encinas Rodríguez, Armando Ríos Piter y Vidal Llerea

nas Morales, PRD. Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el 3 de septiembre de 2009.

Los beneficiarios serían trabajadores, que además de haber estado empleados en el sector formal de la economía, al menos un año antes de solicitar este seguro, no hayan sido beneficiarios del seguro de desempleo en los dos años anteriores, así como los trabajadores que cobren en forma regular por honorarios al menos por un año. Se requiere haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona física o moral, al menos durante seis meses; haber perdido su empleo por causa ajena a su voluntad; no percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa; y ser demandante activo de empleo. El beneficio es de 100 por ciento del último salario, en caso de haber percibido menos de dos salarios mínimos (sm); 2.5 sm, en caso de haber percibido de 2 a 6 sm; 4 sm, en caso de haber percibido más de 6 sm. La duración sería de 6 meses, una vez cada dos años. El financiamiento deberá destinarse en los Presupuestos de Egresos de la Federación. El beneficiario deberá asistir, cuando corresponda a su perfil y necesidades, a las jornadas de capacitación y formación que sean convocadas.

8. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social. Presentada por los diputados María Cristina Díaz Salazar, María de Jesús Aguirre Maldonado y Eduardo Alonso Bailey Elizondo, PRI. Turnada a las Comisiones Unidas de Seguridad Social, de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el 8 de septiembre de 2009.

Está dirigida a trabajadores afiliados al Seguro Social que queden en situación de desempleo por alguna de las siguientes circunstancias: terminación de la obra por vencimiento del término o inversión del capital de la patronal; cierre de la empresa contratante; reducción definitiva de la plaza correspondiente; o rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador. Como requisitos establece tener reconocidas un mínimo de 104 cotizaciones semanales; de las cuales 52 deberán haber sido continuas durante los últimos 3 años anteriores al cese de trabajo; no recibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación

laboral diversa; y ser demandante activo de empleo, en los términos que el instituto fije. El beneficio es de 40 por ciento del salario base de cotización de los últimos 12 meses, hasta el límite de tres salarios mínimos por un máximo de 6 meses. Se podrá acceder al beneficio en dos ocasiones durante 5 años. El financiamiento es tripartita: patrones: 2 por ciento; trabajadores: 1 por ciento; gobierno: 2 por ciento. Se faculta al IMSS para coordinar con la STPS, con las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas y concertará, en igual forma, con la representación de las organizaciones de los sectores social y privado, con el objeto de realizar programas de capacitación, especialización, reconversión y calificación laboral con el fin de reincorporar al beneficiario a la actividad productiva.

9. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, a fin de crear el seguro de desempleo para la protección del trabajador mexicano. Presentada por el diputado Pedro Vázquez González, PT. Turnada a las Comisiones Unidas de Seguridad Social, de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el 8 de septiembre de 2009.

Dirigida a trabajadores que acrediten su registro en el IMSS o que, laborando en empresas con registro fiscal, justifiquen haber perdido su empleo. El patrón deberá comunicar al IMSS el despido del trabajador señalando las razones de tal acción, para que en un lapso no mayor a 15 días el rescindido tenga derecho de manera automática al seguro por desempleo. En caso de omisión se hará acreedor a una multa equivalente a 5 mil salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal. El monto del beneficio es de dos salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal hasta por seis meses. Los recursos financieros para solventar el seguro de desempleo serán aportados por la federación y aprobados para cada ejercicio fiscal en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para garantizar la reincorporación del beneficiario del seguro por desempleo a la actividad laboral, la STPS y el IMSS, deberán organizar de manera permanente cursos de capacitación laboral, para que los beneficiarios del seguro puedan acceder nuevamente a la actividad productiva.

Del análisis de estas iniciativas se puede observar lo siguiente:

Población beneficiaria: en la mayoría de los casos se refiere a trabajadores del sector formal (afiliados al IMSS y en un caso al ISSSTE); la cobertura se amplía en algunas iniciativas a prestadores de servicios profesionales, afiliados voluntarios o se deja abierta.

Requisitos para acceder al beneficio: se plantea que sean despidos justificados, incluso que haya un formato especial que sea entregado al trabajador cesante y cotizaciones previas.

Monto del beneficio: en unos casos se menciona un monto fijo (hasta cuatro salarios mínimos) o un porcentaje del salario base de cotización (de 40 a 100 por ciento).

Duración de las prestaciones por desempleo: de cuatro a trece meses; los beneficios se otorgarían por única vez, cada dos años o cada cinco.

Financiamiento: en algunas iniciativas el pago de las prestaciones es a cargo de las finanzas públicas estatales; en otras la cotización es tripartita, del 5 al 9 por ciento del salario de cotización.

Relación con políticas activas de mercado (promoción de empleo, capacitación y colocación): sólo en una iniciativa no se menciona.

Casi todas las iniciativas comprenden implícitamente un régimen solidario de reparto para el otorgamiento de los beneficios. En un caso, se propone que dependan de las cuentas individuales operadas por las afores y en otra un sistema mixto.

6. El desempleo o la desocupación es una característica estructural de las economías del mercado; sea cual sea la condición del ciclo económico, existe al menos la desocupación de quienes pasan de un empleo a otro o de quienes ingresan por primera vez a una ocupación remunerada por su edad o por el término de sus estudios o calificación.

La búsqueda de empleo se relaciona con el funcionamiento de un mercado en el que los salarios están relacionados con las características de las ocupaciones. Como existen diferentes salarios y condiciones de trabajo para una ocupación similar, los buscadores de empleo lo hacen durante un tiempo determinado a fin de “empatar” sus aspiraciones con las ofertas de trabajo a que tiene acceso.

El tiempo de la búsqueda, o sea la duración del desempleo dependerá del “salario de reserva” (recursos para satisfacer sus necesidades mientras no recibe ingresos salariales: por ejemplo, una liquidación, otros ingresos por cuenta propia o ingresos familiares) con que disponga el desocupado. A mayor “salario de reserva”, mayor duración de la búsqueda; si el “salario de reserva” es cercano a cero, el desocupado aceptará prácticamente la primera ocupación que se le ofrezca¹¹.

Las prestaciones de desempleo elevan las expectativas de los buscadores y aumentan la duración de la búsqueda. En teoría, un seguro de desempleo indiscriminado tendría el “efecto adverso” de generar más desempleo o aumentar la duración de éste o el “riesgo moral” de que los solicitantes prefieran la condición de desocupados frente a un mercado de trabajo que ofrece salarios menores que las prestaciones del seguro. En los sistemas en que existe esta prestación, existen diversas condicionantes para que esto no ocurra.

Básicamente, la entrega de una prestación de este tipo se limita al desempleo involuntario o al cese no justificado; se pide un tiempo laborado previo; se pide el requisito de mantenerse buscando activamente su reinserción en el mercado laboral formal; se limita la entrega del beneficio a un determinado periodo y se fija un monto inferior al salario recibido como activo.

Los efectos que podría tener el funcionamiento del seguro de desempleo en la economía, la formalización del mercado laboral y la cobertura del trabajador frente al desempleo en etapas recesivas de la economía resultan claves para que sus efectos sean positivos.

En nuestra propuesta, el seguro de desempleo se establecería como parte del régimen obligatorio del seguro social, por lo que procedería una reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley Federal del Trabajo para adecuar el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento a dicho fin.

7. Un aspecto determinante en una reforma de este tipo es su sustentabilidad económica. En la propuesta presente se considera que esto se puede alcanzar sobre la base de dos premisas: la aportación tripartita y el régimen de reparto solidario.

A diferencia de las propuestas reseñadas anteriormente, no consideramos que sea viable un sistema que dependa exclusivamente de las aportaciones estatales¹².

Su viabilidad depende en este momento básicamente de su financiamiento por lo que es fundamental destinar una fuente de ingresos estable y permanente para asegurar su viabilidad en el largo plazo. Por esa razón no puede depender exclusivamente de la hacienda pública ni de contribuciones generales; se buscará su viabilidad financiera a través de un régimen contributivo tripartita en que el empresariado deberá reconocer la carga de responsabilidad al cesar a los trabajadores a su disposición.

Un seguro contributivo tendría el efecto de un “plan de ahorro” que permite al asegurado contar con una protección cuando se enfrente a la contingencia del desempleo.

Por otra parte, al distribuir el riesgo entre patrones, trabajadores y gobierno y al establecer la solidaridad de los activos hacia los inactivos, partiendo del supuesto de que quien ahora aporta, mañana puede ser objeto de beneficios y viceversa. Si el riesgo recae exclusivamente en el individuo la capacidad de éste de sostenerse por sus propios ahorros individualizados es casi nula.

Es importante mencionar que de las iniciativas presentadas, la presente es la que menor costo fiscal demanda para el cumplimiento de sus objetivos, no por querer “abaratarse” la propuesta sino porque de acuerdo a una estimación que presentamos, resulta la más adecuada.

El crecimiento económico ha implicado un mayor número de empleos en el sector formal de la economía y, por ende, una mayor afiliación de trabajadores al IMSS. No obstante, esta tendencia de crecimiento de largo plazo ha estado acompañada de ciclos que crean desaceleraciones y en algunos casos crisis económicas, como la actual. Dichas disminuciones en el crecimiento económico se ven reflejadas claramente en bajas en el empleo y, por tanto, en la incorporación de trabajadores al Seguro Social.

A diferencia de otras estimaciones de tipo actuarial, la base para estimar el costo de una prima para el seguro de desempleo que permita cubrir beneficios, costos de operación y acumulación de reservas depende de una proyección del desempleo futuro, algo que por depender del ciclo económico es definitivamente incierto.

En otros casos existen estimaciones más sólidas sobre esperanzas de vida, tablas de mortalidad o de morbilidad, pero estimar un porcentaje de desempleo en el largo plazo es más complicado.

Si optamos por tomar el desempleo observado, tendríamos una base para los cálculos. Desde 1994, en tres ocasiones el IMSS ha registrado una reducción neta de asegurados. La mayor pérdida de asegurados se dio en 1995, cuando se registraron 611 mil bajas, seguido del período 2002-2003 cuando en los dos años se perdieron 126 mil asegurados. Finalmente, en 2008 y 2009, se reporta una disminución de 263 mil asegurados.

Con estos datos, en 2010, con una reducción neta de 200 mil trabajadores, que sumados a los ya cesados, resultaría en unos 466 mil beneficiarios. El seguro beneficiaría al 16 por ciento de los desocupados totales, al costo de fomentar la formalidad.

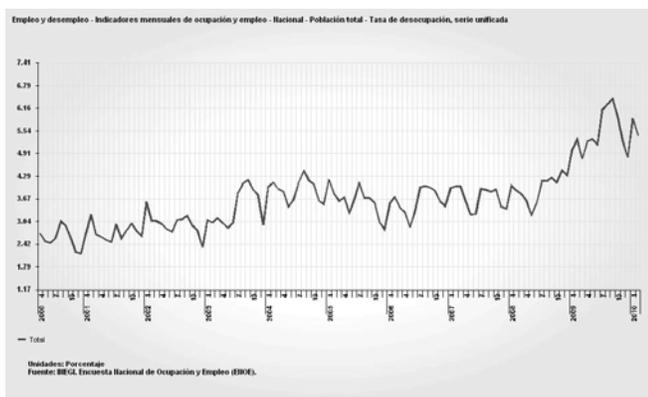
Trabajadores asegurados al IMSS Diciembre de cada año

Período	Total	Variación
1994	10,070,955	
1995	9,459,755	- 611,200
1996	9,699,558	239,803
1997	10,411,152	711,594
1998	11,072,660	661,509
1999	11,714,758	642,097
2000	12,420,884	706,126
2001	12,441,736	20,852
2002	12,328,563	- 113,173
2003	12,315,622	- 12,941
2004	12,559,455	243,833
2005	12,965,789	406,334
2006	13,573,676	607,887
2007	14,144,576	570,900
2008	14,062,552	- 82,024
2009	13,881,281	- 181,271

FUENTE: IMSS

No existen datos disponibles sobre la duración del desempleo por lo que se hacen estimaciones sobre la base de ocupar el subsidio que se propone a lo largo de 6 meses.

Por otra parte, el desempleo abierto calculado por el INEGI se estima entre 2000 y 2010 en un promedio de 3.66 por ciento sobre la totalidad de la población ocupada, con un mínimo de 2.17 y un máximo de 6.41 por ciento.



Suponiendo que el desempleo en el régimen obligatorio es igual al total nacional y bajo un y de que bajo un sistema de reparto los activos aportan para los inactivos, la proporción entre ambos empleados y desempleados es de 27 a 1 en promedio, con un mínimo de 15 a 1 y un máximo de 46 a 1.

Si el beneficio a otorgar es de 70 por ciento del salario de cotización, se necesitaría una prima de equilibrio igual al producto de 0.0366 por 0.7, igual a 0.02562.

Como el otorgamiento de los beneficios es procíclico, (aumenta cuando hay mayor recesión), la acumulación de reservas es fundamental por lo que se prevé una prima de 0.03 para este seguro; se supone que el excedente también se usará para gastos operativos.

La distribución de la prima se recarga más en los patrones por ser éstos los primeros responsables del cese; seguido del estado quien por la conducción de la economía da por resultado mayores o menores tasas de crecimiento; el trabajador, primer afectado del cese asume sólo parte del riesgo, pero a través de sus contribuciones, se solidariza con los cesados.

El costo fiscal de este seguro sería de un punto porcentual del salario base de cotización nacional recaudado por el IMSS. De acuerdo a información del Instituto, las aportaciones del gobierno federal ascienden a 5.369 por ciento del salario base de cotización. De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2010, las aportaciones federales al régimen obligatorio se estiman en 48 mil 179.0 millones de pesos. Imponer a las finanzas públicas una aportación adicional para financiar el seguro de desempleo significaría un costo fiscal de 8 mil 973.6 millones de pesos. La fuente de financiamiento debe analizarse en el marco de la reforma hacendaria en curso.

8. La iniciativa que presentamos tiene como objetivo establecer un mecanismo de protección contra la cesación involuntaria del trabajo, otorgando un beneficio temporal y buscando la reinserción del desocupado en el mercado de trabajo.

La población beneficiaria la constituirían los trabajadores y trabajadoras adscritos al régimen obligatorio del Seguro Social, dados de baja por motivos ajenos a su voluntad y que no sean beneficiarios de una pensión.

Se opta por acotar la población beneficiaria en el sentido de que el otorgamiento de un seguro de desempleo para los trabajadores no formales enfrenta los problemas de selección, cumplimiento de requisitos, revisión de condiciones para suspender tal beneficio¹³.

Se asume la desventaja de acotar el beneficio, pero se pretende con eso contribuir a la formalización de las relaciones laborales. Aunque no existen estudios puntuales de nuestra realidad, la literatura especializada coincide en que en realidad las necesidades de protección social del trabajo no formal se relacionan más con prestaciones de salud, pensiones de vejez y vivienda.

El beneficio consiste en un subsidio igual al 70 por ciento del salario base de cotización promedio obtenido en el bimestre anterior que se otorgaría por un máximo de seis meses, a partir de la baja del asegurado.

Para tener derecho a esta prestación el asegurado debe tener acreditado un mínimo de 150 semanas de cotización o 50 cotizaciones semanales en los últimos tres años.

A partir de la entrada en vigor del seguro de desempleo, tendrán derecho a recibir el subsidio quienes hayan quedado desocupados con cuatro meses de anterioridad a dicha vigencia y sigan si haberse reinsertado en el régimen obligatorio.

Este derecho sólo podrán ejercerlo los trabajadores que no hayan recibido el subsidio durante los dos años anteriores.

El pago del beneficio se hará a través del Instituto, sin intermediación de aseguradoras o afores.

Durante la vigencia del subsidio, se otorgarán al beneficiario y a sus derechohabientes los servicios en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

Como requisitos se señala la baja al IMSS; someterse a los controles que al efecto establezca el Instituto en coordinación con el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNECA), a fin de corroborar que el beneficiado realiza una búsqueda de empleo y acudir a las convocatorias de capacitación que el IMSS y el SNE le trasmitan de acuerdo a su perfil y necesidades.

El subsidio se suspenderá en caso de alta al régimen obligatorio; incumplimiento de controles determinados por el instituto y el (SNECA) y fallecimiento. En este caso, los beneficiarios accederán a una pensión bajo los términos del seguro de invalidez y vida.

Se establece un prima de 3.0 por ciento del salario base de cotización, distribuido de esta manera: 1.5 a cargo de los patrones; 1.0 a cargo del estado y 0.5 a cargo de los trabajadores.

La prima se acumulará en un fondo que cubrirá las prestaciones, el gasto administrativo y acumulará reservas.

Honorable Asamblea:

Con esta propuesta, se complementa un sistema de protección social y una regulación indispensable para un mejor funcionamiento de las condiciones de trabajo; con esta iniciativa se podrá aspirar a formalizar el mercado de trabajo; garantizar mejores condiciones para quienes están desocupados. Financiera y socialmente, es una iniciativa viable al consistir en un sistema de reparto de aportación tripartita cuyo costo se compensará con la seguridad que se otorgará a las y los trabajadores cesados, pero también a los activos que contarán con una institución protectora necesaria y justa. No se puede argumentar la incosteabilidad para oponerse a la presente iniciativa porque el costo de no hacer nada ya se ha estado pagando por millones de trabajadores que sobreviven en condiciones precarias o ante la falta de oportunidades de un empleo que pueda considerarse digno.

Por lo expuesto y fundado, el suscrito someto a consideración de esta Honorable Asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a fin de crear el seguro de desempleo como parte del seguro social

Primero. Se **adicionan** una fracción IV al artículo 11, recorriéndose la numeración; un inciso d) de la fracción II del artículo 84, recorriéndose los incisos; un párrafo segundo al artículo 109; un Capítulo VI Bis al Título Segundo; un párrafo al artículo 127, una fracción III al artículo 191 y una fracción V al artículo 281, recorriéndose la numeración, se **reforman** el artículo 127, primer párrafo; el artículo 130, primero y segundo párrafos; el artículo 133, primer párrafo; el artículo 136, primer párrafo; el artículo 247, segundo párrafo y el artículo 251, fracción XII, de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Ley del Seguro Social

Artículo 11. ...

I. a IV. ...

V. Seguro de desempleo.

VI. Guarderías y prestaciones sociales.

Artículo 84. ...

I. ...

II. ...

a) a c) ...

d) Desempleo

e) Viudez, orfandad o ascendencia;

III. a IX. ...

...

a) y b) ...

Artículo 109. ...

En el caso de los pensionados por desempleo, el término a que alude el párrafo anterior se contará a partir de

la suspensión del pago del subsidio, salvo en el caso de que éste se deba a una reincorporación al régimen obligatorio.

...

...

...

Artículo 127. Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez **o por desempleo**, el Instituto otorgará a sus beneficiarios, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo, las siguientes prestaciones:

I. a V. ...

...

...

...

...

En caso de fallecimiento del pensionado por desempleo, se estará a lo que disponga el segundo párrafo del artículo 201 H.

Artículo 130. Tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del asegurado o pensionado por invalidez **o por desempleo**. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado por invalidez tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.

La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez **o por desempleo**.

Artículo 133. El derecho al goce de la pensión de viudez comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez **o por desempleo** y cesará con la muerte del beneficiario, o cuando la viuda, viudo, concubina o concubinario contrajeran matrimonio o entraran en

concubinato. El disfrute de esta pensión no se suspenderá porque aquéllos desempeñen un trabajo remunerado.

...

Artículo 134. Tendrán derecho a recibir pensión de orfandad cada uno de los hijos menores de dieciséis años, cuando muera el padre o la madre y alguno de éstos hubiera tenido el carácter de asegurado, y acrediten tener ante el Instituto un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales o haber tenido la calidad de pensionados por invalidez **o por desempleo**.

...

...

Artículo 136. El derecho al goce de la pensión de orfandad comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez **o por desempleo** y cesará con la muerte del beneficiario, o cuando éste haya alcanzado los dieciséis años de edad, o una edad mayor, de acuerdo con las disposiciones de los dos artículos anteriores.

...

Artículo 191. ...

I. y II. ...

III. Acceder al seguro de desempleo en los términos del Capítulo VI Bis de este Título.

Capítulo VI Bis Del seguro de desempleo

Artículo 201 A. El seguro de desempleo cubre el riesgo de la cesación involuntaria del trabajador menor de sesenta años, en los términos establecidos en el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, y facilita su reinserción al empleo remunerado, preferentemente en el marco del régimen obligatorio de la presente Ley.

Artículo 201 B. Para acceder a las prestaciones de este seguro se requiere que el trabajador haya acreditado ciento cincuenta cotizaciones semanales o cincuenta y dos cotizaciones en el lapso de los últimos tres años.

La cesación involuntaria del empleo se acreditará mediante la baja del régimen obligatorio o mediante la

acreditación de haber quedado privado del trabajo por causa no justificada, con excepción de los pensionados de los seguros de invalidez y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Artículo 201 C. Ante la contingencia de la cesación involuntaria del empleo, el Instituto está obligado al otorgamiento de las prestaciones siguientes:

I. Subsidio y

II. Asistencia médica, en los términos del Capítulo IV de este Título.

Quienes gocen del subsidio a que se refiere la fracción I del artículo 201 C se les dará el trato de pensionados por desempleo.

Artículo 201 D. El derecho al goce del subsidio a que se refiere la fracción I del artículo 201 C comenzará a partir del día hábil siguiente posterior a la baja y podrá otorgarse hasta por seis meses.

El monto de dicho subsidio consistirá en un pago mensual equivalente al 70 por ciento del promedio del salario base de cotización de las últimas cincuenta y dos semanas cotizadas.

Sólo podrán recibir este beneficio los trabajadores que hayan acreditado no haber recibido tal subsidio durante los dos años anteriores.

Artículo 201 E. El pensionado por desempleo deberá acudir, de acuerdo a su perfil y necesidades, a las convocatorias de capacitación, y someterse a los controles, registros y supervisión que al efecto establezca el Instituto en coordinación con el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Al efecto, el Instituto establecerá las medidas de coordinación con dependencias y entidades, gobiernos estatales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ayuntamientos y demarcaciones territoriales, organizaciones de trabajadores, cámaras empresariales y cualquier organismo que coadyuve a la capacitación y reinserción del trabajador a un empleo estable y suficientemente remunerado.

Artículo 201 F. Durante la vigencia del pago del subsidio, los beneficiarios del asegurado tendrán derecho a

asistencia médica en los términos del Capítulo IV de este Título.

Artículo 201 G. El pago del subsidio a que se refiere la fracción I del artículo 201 C cesará en los siguientes casos:

I. Una vez transcurrido el término a que se refiere el artículo 201 D;

II. Reingreso al régimen obligatorio antes del término a que se refiere la fracción anterior;

III. Incumplimiento no justificado de los requisitos a que se refiere el artículo 201 E;

IV. Fallecimiento.

Artículo 201 H. En caso de fallecimiento del pensionado por desempleo, sus beneficiarios tendrán derecho a pensiones de viudez, orfandad y ascendencia en los términos establecidos en la Sección Tercera del Capítulo V de este Título.

Al fallecer el pensionado por desempleo, el Instituto deberá otorgar, con cargo al fondo del seguro de desempleo, las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho sus beneficiarios en los términos de esta Ley.

Artículo 201 I. Los recursos necesarios para cubrir el subsidio a que se refiere la fracción I del artículo 201 C, la contratación del seguro de sobrevivencia a que se refiere el artículo 201 H, la constitución de reservas y el gasto administrativo se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y de las contribuciones que correspondan al estado.

Artículo 201 J. A los patrones les corresponderá cubrir uno punto cinco por ciento y a los trabajadores cero punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización.

La cuantía de la contribución del estado será igual a uno por ciento sobre dicho salario.

Artículo 247. ...

Las prestaciones económicas a que se refiere el presente artículo corresponderán a los ramos de los seguros de riesgo

de trabajo y de invalidez y vida así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y desempleo.

Artículo 251. ...

I. a XI. ...

XII. Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez **y del seguro de desempleo;**

XIII. a XXVII. ...

Artículo 281. ...

I. a IV. ...

V. Seguro de desempleo;

VI. Guarderías y Prestaciones Sociales;

VI. Seguro de Salud para la Familia, y

VII. Para otros seguros o coberturas, que en su caso, se establezcan con base en esta ley.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Instituto expedirá la reglamentación necesaria para la aplicación del presente decreto dentro de los sesenta días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El instituto dispondrá de ese mismo plazo para establecer en el orden administrativo y de recursos de lo necesario para instrumentar el seguro de desempleo.

Asimismo, celebrará en dicho lapso los convenios y acuerdos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 201 E.

Tercero. Tendrán derecho a recibir el subsidio quienes hayan quedado desocupados con cuatro meses de anterioridad a la vigencia del presente decreto y sigan si haberse reinsertado en el régimen obligatorio.

Cuarto. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal siguiente al de la publicación del presente decreto contendrá los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 201 J. El pago de las contribuciones anteriores a dicho ejercicio fiscal se hará con cargo a ahorros y economías.

Quinto. Durante los tres primeros ejercicios fiscales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el Consejo Técnico podrá autorizar el pago del subsidio a que se refiere la fracción I del artículo 201 C con cargo a la Reserva General Financiera y Actuarial, debiendo reintegrar los recursos a la misma a partir del cuarto ejercicio fiscal posterior a la entrada en vigor del presente decreto, conforme a un programa que el mismo Consejo Técnico apruebe.

Segundo. Se **reformen** el artículo 539, fracción I, inciso g), fracción II, inciso e) y fracción III, inciso h) y el artículo 539-A, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Ley Federal del Trabajo

Artículo 539. ...

I. ...

a) a f) ...

g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la federación y las entidades federativas, **así como con el Instituto Mexicano del Seguro Social, ayuntamientos y demarcaciones territoriales, organizaciones de trabajadores, cámaras empresariales y cualquier organismo que coadyuve a la promoción del empleo estable y suficientemente remunerado;** y,

h) ...

II. ...

a) a d) ...

e) Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores, entre la federación y las entidades federativas, **así como con el Instituto Mexicano del Seguro Social, ayuntamientos y demarcaciones territoriales, organizaciones de trabajadores, cámaras empresariales y cualquier organismo** que coadyuve a la colocación de trabajadores en empleos estables y suficientemente remunerados; y,

f) ...

III. ...

a) a g) ...

h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública, **así como con el Instituto Mexicano del Seguro Social, dependencias y entidades del gobierno federal, gobiernos estatales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ayuntamientos y demarcaciones territoriales, organizaciones de trabajadores, cámaras empresariales y cualquier organismo** para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;

i) ...

IV. ...

Artículo 539-A. ...

Por el Sector Público participarán sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; de la Secretaría de Educación Pública; de la Secretaría de **Economía**; de la Secretaría de Energía y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social expedirá la reglamentación necesaria para la aplicación del presente decreto dentro de los sesenta días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En tanto, seguirán vigentes las disposiciones administrativas que no se opongan al presente decreto.

Notas:

¹ Patricia Kurczyn Villalobos. "Comentario al artículo 123", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XX, página 399.

² Ochoa León, Sara María. *El seguro de desempleo en México y el mundo*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Julio de 2005, pág. 18.

³ Anders Reutersward. *Seguro de desempleo y programas relacionados en cinco países de la OCDE*, BID-OCDE, 2008.

⁴ Gonzalo Islas, *Sistemas de protección a los desempleados en los países de la OEA*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe-OIT, 2002, pág. 2.

⁵ OIT. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo, 2000*. Ginebra, 2001.

⁶ Ochoa León, Sara María, *op. cit.*, págs. 24-25.

⁷ Citado por Ochoa León, Sara María, *op. cit.*, pág. 25.

⁸ Citado por Ochoa León, Sara María, *op. cit.*, págs. 21-22.

⁹ Mario Velasquez P. *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2010.

¹⁰ Mario Velasquez P. *op. cit.*, página 49.

¹¹ El concepto "salario de reserva" forma parte de un modelo teórico denominado "modelo de búsqueda de empleo". Para un resumen del debate al respecto, cf. Gonzalo Islas, *op. cit.*, págs. 6-13.

¹² El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, establece en una evaluación reciente como recomendación la nece-

sidad de hacer “un estudio sobre el financiamiento del Seguro de Desempleo” en función de que “El Seguro de Desempleo del GDF es un seguro no contributivo. Depende por ello, enteramente, de las finanzas del gobierno. Lo anterior plantea un problema de financiamiento a corto plazo debido a la recesión general de la economía en 2009, el aumento del desempleo y el deterioro de las finanzas del gobierno. En el mediano plazo, la universalización del seguro requerirá la absorción de un porcentaje de recursos creciente y con ello se tendrían que relegar otros programas de la ciudad, incluso algunos programas sociales prioritarios”. *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal*, enero, 2010, mimeo, págs. 225-226.

¹³ En un estudio reciente, se alude a las prestaciones no contributivas como parte de la asistencia social: “La asistencia social (beneficios generales) sirve como último recurso contra la pobreza, esto es, como garantías de ingreso mínimo. Los beneficiarios a menudo son pobres fuera del mercado laboral —cuya protección cae fuera del tema de este trabajo— pero en varios países la mayoría son jefes de familias uniparentales un grupo para el cual el empleo puede ser importante como objetivo de largo plazo sino inmediatamente. Los programas de este tipo son importantes en cuatro de los cinco países, mientras en España parecen tener menos importancia. Los jefes de familias uniparentales con beneficios sociales deben buscar trabajo en Dinamarca y Estados Unidos, pero generalmente no en Irlanda y Nueva Zelanda”. Anders Reuterswärd, *op cit.*, pág. 7.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de abril de 2010.— Diputados: Guadalupe Acosta Naranjo, Claudia Edith Anaya Mota, Víctor Manuel Báez Ceja, Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor, Marcos Carlos Cruz Martínez, Esthela Damián Peralta, Alejandro Encinas Rodríguez, Olga Luz Espinosa Morales, Ariel Gómez León, Francisco Hernández Juárez, José Luis Jaime Correa, Ana Luz Lobato Ramírez, Juan Carlos López Fernández, Israel Madrigal Ceja, Eduardo Mendoza Arellano, Avelino Méndez Rangel, José Narro Céspedes, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, Domingo Rodríguez Martell, Armando Ríos Piter, O. Magdalena Torres Abarca, José M. Torres Robledo, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Indira Vizcaíno Silva, María Araceli Vázquez Camacho, José de Jesús Zambrano Grijalva, Federico Ovalle Vaquera (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a las Comisiones Unidas de Seguridad Social, de Hacienda y Crédito Público, y de Trabajo y Previsión Social.

LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se recibió de la diputada María Dolores del Río Sánchez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, para que el 5 de junio sea izada la bandera a media asta, con motivo del aniversario de la muerte de 49 niños en el incendio de la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, en 2009. Suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella: «Iniciativa que reforma el artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, a cargo de la diputada María Dolores del Río Sánchez y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

Los suscritos diputados federales del estado de Sonora, María Dolores del Río Sánchez, Evelyn Triguerras Durón, Enrique Torres Delgado, Leonardo Arturo Guillén Medina y Marcos Pérez Esquer, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo octavo, y se recorren los actuales octavo, noveno, décimo, undécimo, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto para quedar como noveno, décimo, undécimo, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto, al inciso b) del artículo 18 de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, misma que se sustenta en la siguiente

Parte Expositiva

El viernes 5 de junio del año 2009, la ciudad de Hermosillo, Sonora fue escenario de una de las peores tragedias de que se tenga memoria en nuestro país; un incendio en una bodega alcanzó a la guardería ABC y provocó la muerte de 49 niños y niñas, cuya edad máxima era de cuatro años y dejó heridos a otros infantes y adultos.

Sin duda, este acontecimiento conmovió no sólo a la nación mexicana, sino también a la comunidad internacional por la magnitud de los fatídicos hechos.

Las investigaciones relacionadas con el siniestro, inconclusas aún, hacen evidente la imperiosa necesidad de que las

autoridades de todos los órdenes de gobierno en el país desempeñen a cabalidad sus funciones a efecto de garantizar a los mexicanos, pero principalmente a los más desprotegidos, el acceso a una justicia pronta y expedita, así como la existencia de condiciones adecuadas para su desarrollo integral en un ambiente sano y seguro.

La tragedia de Hermosillo ha quedado permanente guardada en la memoria colectiva de nuestra nación como algo que jamás debió haber ocurrido y que hace evidente la debilidad de nuestras instituciones para proteger y velar por la seguridad de nuestro valor máspreciado como país: nuestro futuro, nuestros niños y niñas.

En este marco, la presente iniciativa, además de hacer eco de las voces y exigencias de las madres, padres y familiares de los niños y niñas víctimas de esa tragedia, pretende establecer dentro de la memoria oficial de México, esa fecha como un permanente recordatorio para generaciones presentes y futuras, de la responsabilidad continua de todas las instituciones públicas para velar y garantizar en todo momento la salud y la seguridad de nuestros niños y niñas.

Pero sobre todo, la presente iniciativa busca asegurar a esos cuarenta y nueve niños y niñas que lamentablemente perdieron la vida en el incendio de la guardería ABC y a todos quienes fueron afectados por ese siniestro, que estarán permanentemente en la memoria de nuestra nación, que el 5 de junio de cada año será conmemorado en todo México como un recordatorio del enorme compromiso que tenemos todas las instituciones públicas y quienes estamos al servicio de los mexicanos, para trabajar incansablemente por asegurar mejores condiciones de vida para los mexicanos y garantizar un desarrollo integral sano y seguro para nuestros niños y niñas.

Por los motivos antes expuestos y fundados, nos permitimos someter a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de:

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo octavo, y se recorren los actuales octavo, noveno, décimo, undécimo, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto para quedar como noveno, décimo, undécimo, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto, del inciso b) del artículo 18 de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 18. En los términos del artículo 15 de esta ley, la Bandera Nacional deberá izarse:

a) ...

b) A media asta en las siguientes fechas y conmemoraciones:

...

...

...

...

...

...

...

5 de junio:

Aniversario de la muerte trágica de 49 niños en el incendio de la guardería ABC de Hermosillo, Sonora, en 2009.

17 de julio:

Aniversario de la muerte del general Álvaro Obregón en 1928.

18 de julio:

Aniversario de la muerte de Benito Juárez en 1872.

30 de julio:

Aniversario de la muerte de Miguel Hidalgo y Costilla en 1811.

12 de septiembre:

Conmemoración de la gesta heroica del Batallón de San Patricio en 1847.

13 de septiembre:

Aniversario del sacrificio de los Niños Héroe de Chapultepec, en 1847.

7 de octubre:

Conmemoración del sacrificio del senador Belisario Domínguez, en 1913.

22 de diciembre:

Aniversario de la muerte de José María Morelos en 1815.

Transitorio

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

Dado en la sede de la Cámara de Diputados, a 20 de abril de 2010.—
Diputados: María Dolores del Río Sánchez, Evelyn Triguerras Durón,
Marcos Pérez Esquer, Agustín Torres Ibarrola (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Gobernación.

LEY GENERAL PARA PREVENIR, COMBATIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS - LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se recibió de la diputada Rosi Orozco, del Grupo Parlamentario del PAN, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas. Y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella: «Iniciativa que expide la Ley General para prevenir, combatir y sancionar la Trata de Personas; y abroga la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, a cargo de la diputada Rosi Orozco, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada Rosi Orozco, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía la iniciativa que crea la Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas, y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Exposición de Motivos

La Trata de Personas es el nombre que organismos internacionales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales consideran para las formas de esclavitud del siglo XXI.

Es un atentado contra la libertad y la dignidad de las personas que se prolonga en el tiempo y lucra con voluntades y vidas ajenas. Que mediante el abuso y la tortura degrada a sus víctimas de la condición humana y las cosifica, vaciándolas de su integridad física y emocional.

Es una amenaza permanente a individuos y sociedad que, por un lado, en el plano de lo individual tiene un impacto devastador sobre sus víctimas, que sufren abusos físicos y emocionales. Por otro, en el plano social, afecta el bienestar de las comunidades y la seguridad de los países que la padecen.

Es una agresión a la humanidad que ninguna sociedad debe aceptar y a nadie debiera dejar indiferente. Un fenómeno que, por muchas razones se ha convertido en uno de los negocios más redituables para la delincuencia, solo abajo del tráfico ilegal de narcóticos y de armas: produce ganancias anuales que alcanzan aproximadamente los 42 mil millones de dólares, equivalentes al 0.06 por ciento del PIB mundial, expresado de otra manera, 546 mil millones de pesos mexicanos, monto que equivaldría al 4.43 por ciento del PIB nacional, o bien, el 6.5 por ciento del gasto nacional en educación de México del PIB.

Las mujeres, niños y adolescentes víctimas de trata enfrentan factores de vulnerabilidad que facilitan ser víctimas de este delito, entre los que destacan: pobreza, falta de oportunidades económicas, bajo nivel educativo, desempleo, inequidad, desamparo, falta de registro de nacimiento, desastres humanitarios, conflictos armados, así como la demanda de explotación sexual y la mano de obra barata.

La UNICEF estima que cada año 1.2 millones de niños son víctimas de este flagelo y, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas, al menos 27 millones de personas en todo el mundo han sido víctimas de explotación laboral, sexual o comercial en los últimos 25 años.

Como fenómeno ha sido conocido por muchas culturas durante casi toda la historia de la humanidad. Como problema social y delito, se le comenzó a reconocer a principios del siglo pasado, cuando los países europeos firmaron en

1904 el Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, cuyos conceptos fueron evolucionando hasta el año 2000 se le reconoció como un delito doloso cuyo tipo penal fue construido con fines de aplicación mundial en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocido como Protocolo de Palermo, en el que se establece una definición internacional consensada de las conductas, medios y fines que constituyen este delito en su diferentes modalidades.

Es necesario destacar que en la construcción y negociación de este Protocolo, nuestro país tuvo una participación relevante; lo suscribió el 13 de diciembre de 2000; lo ratificó el 4 de marzo de 2003 y entró en vigor el 25 de diciembre de ese año y actualmente 101 países son parte y 117 lo han firmado.

La Trata de Personas se presenta en formas diversas que la hacen difícil de tipificar como delito específico dentro de un mismo cuerpo normativo, de un mismo tipo penal e incluso de una misma materia jurídica. Pero todas sus formas tienen en común ser conductas que se orientan a reducir a las personas a la calidad de mercancías, sujetas a la oferta y la demanda de mercados clandestinos controlados por mafias del crimen organizado que, normalmente, trasladan a las víctimas dentro o fuera de un país, para luego someterlas a condiciones de explotación obligándolas a trabajar contra su voluntad, controlando su libertad y cancelando sus expectativas personales.

Este delito tiene relación directa con flujos migratorios crecientes, que se despliegan de las áreas rurales a las urbanas y de países en vías de desarrollo a países ricos. En todos los casos, personas en busca de mejores oportunidades de vida o por mera sobrevivencia, huyendo de condiciones como pobreza; desempleo; acceso precario a la educación o falta de ella; falta de oportunidades de desarrollo; degradación de valores; conflictos familiares; crisis políticas, económicas, sociales o humanitarias; desastres naturales, o demandas de ciertos sectores para satisfacer deseos o aprovechar indebidamente su fuerza laboral.

A su vez, el incremento de la migración internacional se ha aparejado a políticas cada vez más restrictivas de los países receptores, con lo cual no se resuelven los problemas de flujo que se trata de combatir, pero si se aumenta de manera significativa el número de migrantes indocumentados,

que se convierten en fáciles presas del Tráfico o de la Trata de Personas.

La vinculación de este delito con fenómenos sociales como la migración, las condiciones de precariedad y desigualdad, la degradación de valores y la delincuencia organizada, dificultan las relaciones entre países que la padecen y dentro de éstos generan o agravan tensiones que dificultan su combate, que en el ámbito internacional exige acciones coordinadas y en cada país, la participación, concatenación de esfuerzos y cooperación de todos los sectores sociales con las autoridades de las distintas ramas y órdenes de gobierno para prevenir, proteger y asistir a las víctimas y para terminar con la impunidad que alienta la expansión de este flagelo.

Por la ubicación geográfica de nuestro país, su historia, su cultura y sus condiciones económicas y sociales de profunda desigualdad, históricamente ha sido país de origen, tránsito y destino de migrantes víctimas de Tráfico o de Trata de Personas. Ha sido también un país interesado en el tema, comprometido en la comunidad internacional en la promoción de instrumentos que, por un lado, faciliten la cooperación en la lucha contra la Trata de Personas, y por otro, obliguen a los países a crear el entramado legal e institucional necesario para prevenir, perseguir y sancionar de manera eficaz este delito.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, la UNICEF señala que en México, cada año son víctimas de redes de tratantes, alrededor de 16 mil niños y estos son sujetos a trabajo forzado y explotación sexual; por otro lado, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Fondo Internacional para la Infancia 85 mil son usados en actos de pornografía, mientras en 21 de las 32 entidades del país existe turismo sexual. Es de destacar que los menores que viajan sin compañía, al estar en un estado de indefensión y miedo, son más vulnerables a ser engañados por las redes de tratantes.

En nuestra Constitución se prohíbe la esclavitud y cualquier contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona; además, México ha firmado y ratificado todos los instrumentos internacionales que obligan a proteger los derechos de las personas tratadas, que por ello forman parte de nuestro derecho positivo.

Queda sin embargo un gran camino por recorrer. Hasta el año 2007 México no contaba con una ley que tipificara la

Trata de Personas como delito, lo cual aún hoy dificulta la determinación de las conductas que lo definen como tipo penal y, consecuentemente, obstruye la capacidad del Estado para la identificación de las víctimas y para brindarles atención. Hay además una carencia significativa de estudios, cifras y estadísticas que permitan conocer su magnitud real, sus manifestaciones –en cuanto a formas, medios y fines– y su distribución geográfica.

En lo que se refiere a acciones de gobierno en lo que hace a prevención, rescate, protección y asistencia a víctimas, y sanción y persecución a quienes cometen este delito, son desarticuladas, ineficaces y con resultados precarios.

Las insuficiencias en el orden jurídico para enfrentar la Trata de Personas en su complejidad y los compromisos internacionales contraídos, hicieron necesario reformar la legislación y crear un cuerpo normativo específico que en su momento incluyera disposiciones de prevención, un sistema persecutorio y punitivo mejor organizado, así como la atención y protección a las víctimas.

El Protocolo de Palermo es el antecedente directo de la Ley Federal para Sancionar y Prevenir la Trata de Personas que se aprobó en nuestro país para 2007, de su reglamento y de las reformas en la materia al Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de ese mismo año, de las reformas a los códigos penales de las entidades federativas en la materia que lo han hecho, y de las leyes estatales contra la trata de personas de las que las han promulgado.

Con la Ley y las reformas se fortaleció de manera importante el marco legal contra la Trata de Personas –cuyo objetivo es tutelar, como bien jurídico superior, el libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional y en el exterior, atenderlas, protegerlas y brindarles asistencia, independientemente de la persecución del delito y castigo al delincuente–, y se dieron pasos importantes para crear el entramado legal e institucional necesario para combatirla.

Entre otras medidas, con la Ley y las reformas se tipificaron y sancionaron la Trata de Personas como delito; se sancionaron e incrementaron penas en contra del abuso y la explotación sexual infantil; se tipificó a la trata de menores de 18 años como delito federal grave y como delito de delincuencia organizada; se sancionaron los delitos de corrupción y trata de niños, la pornografía infantil y el turismo sexual; se tipificó la trata de menores de dieciocho años

y el lenocinio, el secuestro, la explotación laboral infantil, la explotación sexual comercial en contra de niñas y niños, la tortura y otros delitos, las penas se hicieron más severas y se introdujeron agravantes para la Trata de menores de edad.

Prevalecen sin embargo lagunas e insuficiencias que es urgente atender por parte de las tres ramas y órdenes de gobierno, así como por los órganos autónomos responsables. Destaca el hecho de que medidas que los instrumentos internacionales consideran y tratan como parte de un mismo fenómeno, fueron introducidas al orden jurídico nacional aisladas y dispersas, como conductas constitutivas de otros delitos y no como parte de casos explícitamente considerados como constitutivos del delito Trata de Personas. Esta circunstancia dificulta identificar casos en la legislación federal y las legislaciones de las entidades federativas que han hecho reformas o promulgado leyes similares.

Existe, por otro lado, un número considerable de cuerpos normativos federales que contienen disposiciones explícitas o implícitas en relación con este delito en sus diversas manifestaciones, que difieren o se contradicen con los de los tratados internacionales ratificados por México en la materia, entre sí, y con las legislaciones de las entidades federativas. Lo que hace necesario revisar y avanzar a que se armonicen u homologuen los conceptos que constituyen las conductas, las sanciones y las medidas de atención a las víctimas y reparación del daño.

Con toda la importancia que tienen y los enormes avances que han significado la promulgación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, las reformas penales en la materia y las leyes locales, aún se adolece de lagunas legales, de estrategias directas y de políticas criminales para combatir este delito, que imposibilitan su aplicación y limitan los esfuerzos por cerrar espacios a la delincuencia organizada dedicada a la Trata de Personas, como lo prueba el hecho de que éste fenómeno criminal sigue en aumento.

Es necesario avanzar hacia un marco legal que permita generar políticas y procedimientos eficaces para prevenir este delito, tipificarlo, perseguirlo y sancionarlo; para prestar atención, protección y asistencia a las víctimas; para tener una distribución clara de facultades y competencias de las tres ramas y órdenes de gobierno y sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil; el financiamiento de las acciones y reglas básicas de equidad en esta lucha, así como atender las recomendaciones de la Organización de

las Naciones Unidas previstas en el documento Model Law Against Trafficking in Persons.

En lo que se refiere al aspecto penal en el combate a la trata de personas, cuya competencia recae en las autoridades ministeriales y judiciales, en materia de competencias entre los tres órdenes de gobierno, uno de los principales problemas de la legislación en materia de Trata de Personas vigente, es la falta de claridad en torno a las competencias entre la federación, estados y Distrito Federal, que además no incluye a los municipios.

En este sentido, la presente iniciativa abroga la actual Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de personas para que entre en vigor una Ley General que permita señalar claramente, las competencias, los ámbitos de acción, así como disposiciones relativas a la coordinación entre la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, municipios y delegaciones en materia de prevención, protección y atención a víctimas y colaboración interinstitucional.

Señala, también la obligación de las entidades federativas y del DF, para legislar en la materia y tomar las medidas presupuestales y administrativas en materia de prevención y atención a víctimas, y contempla la participación de los municipios y delegaciones.

En materia de atracción por parte de la federación, actualmente la Ley no faculta a las autoridades federales a atraer a su ámbito competencial los delitos de Trata de Persona que se cometen en las entidades federativas y que así lo merezcan. En este sentido, la iniciativa señala expresamente la facultad de atracción por parte de la federación para la investigación de delitos de trata de personas que son competencia de las autoridades estatales, en los casos en los que por su relevancia, se advierta una afectación particularmente grave al interés social o cuando se advierta la intervención de intereses particulares ajenos a los de procuración de justicia que afecte el normal desarrollo de la indagatoria por lo que se esté impidiendo la persecución del delito.

En materia de tipificación del delito de Trata de Personas en la legislación vigente existe confusión entre diversas conductas y conceptos que definen el delito de Trata de Personas, con relación a otros delitos como lenocinio, secuestro o tráfico de personas, que permiten salidas laterales a los delincuentes que incurrir en este delito. En la iniciativa se hace una tipificación mas enfocada a este delito y se incorporan definiciones claras en torno a conceptos

clave en el tipo penal, para brindar mayor seguridad jurídica, y se reforma el tipo penal de Trata de Personas para hacerlo operable, toda vez que en sus términos actuales no lo ha sido.

La complejidad de la descripción típica actual, la existencia de demasiados elementos subjetivos, así como la confusión entre lo que debe ser sancionado como trata de personas y lo que debe ser sancionado como explotación, ha derivado en la imposibilidad de tener las consignaciones y sentencias. Por eso, la presente iniciativa busca hacer más sencilla la tipificación y diferenciar claramente la conducta principal de las equiparadas con la finalidad de que el operador de la norma pueda comprenderla más fácilmente.

Para ello se sanciona la trata de personas a través de un tipo penal base que tipifica exclusivamente el proceso de comercialización de seres humanos con fines de explotación, eliminando verbos rectores del tipo penal vigente tales como: promover, solicitar, ofrecer, facilitar y conseguir. Por otra parte se buscará incluir verbos dirigidos a sancionar las conductas relacionadas con el proceso de captación y enganche de las cuales carece el actual tipo penal.

Sanciona a través de tipos penales equiparados, tanto al explotador directo. Actualmente existe una confusión entre el que hace el proceso de comercialización del explotador. Un tratante no necesariamente es un explotador, y viceversa. A través de este tipo penal se podrá sancionar a quienes explotan seres humanos sin que se tenga que demostrar si hubo o no un proceso previo de trata. Uno de los objetivos es brindar más herramientas y claridad a los agentes del MP y a los jueces y evitar confusiones entre la trata que es un delito de resultado formal, en el que no se requiere comprobar la explotación sino la "finalidad de", y de la explotación, que tiene un resultado material sobre la víctima.

Por esta vía se sanciona también a los a los promotores y a quien ofrezca o solicite personas con fines de explotación. Actualmente estas acciones se confunden con el proceso de trata de personas. El objetivo es diferenciarlos por tener una participación en el proceso: facilitar, promover, procurar o permitir que se lleve a cabo cualquiera de las actividades emprendidas por los tratantes.

En lo que se refiere a los aspectos sociales de la lucha contra la trata de personas, la iniciativa contiene un capítulo sobre la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos del delito de Trata de Personas, en el que se establecen los medios para la prevención, los derechos de las víctimas y

las obligaciones de las autoridades para con ellos en lo que hace a su rescate, atención, protección, asistencia, reinserción a la sociedad y repatriación, en su caso.

Se incorpora, un capítulo acerca de una Comisión Intersecretarial del Poder Ejecutivo federal, con participación de las demás ramas y órdenes de gobierno, con facultades para normativas, de coordinación, de evaluación y compensatorias en materia de Trata de Personas.

En lo que se refiere a la protección a víctimas del delito de Trata de Personas, actualmente hay lagunas con respecto a la protección de personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, que son sujetos de acciones legales de otros ámbitos, como es el caso, por ejemplo, de las víctimas que se encuentran en situación migratoria irregular. La iniciativa contempla reformas en materia de protección de víctimas migrantes, repatriación, y participación de la sociedad civil tanto en la prevención como en la atención a víctimas.

Se incorpora, igualmente, el capítulo relativo a la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; las formas y mecanismos para el financiamiento a la prevención, combate y sanción de la Trata de personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas por parte de los tres órdenes de gobierno, con recursos etiquetados, sujetos a fiscalización y con transparencia en su ejercicio; la evaluación de los programas y la equidad en estas tareas.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta Asamblea, la presente

Iniciativa que crea la Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar a la Trata de Personas y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, vigente, en los siguientes términos

Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1

1. Esta Ley regula la prevención, combate y sanción del delito de Trata de Personas, la atención a las víctimas de este delito y la coordinación de las acciones del Estado –fede-

ración, entidades federativas y municipios– en estas materias.

2. Su objeto es tipificar y establecer la Trata de Personas como tipo penal en todas sus modalidades y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

3. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Artículo 2

1. El Estado está obligado a prevenir, perseguir y sancionar el delito de Trata de Personas en todas sus modalidades, así como a prestar servicios de atención, protección y asistencia a las víctimas y su reinserción a la sociedad.

2. Estas acciones y servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de funciones establecida en la presente Ley, para:

I. Prevenir la trata de personas;

II. Tipificar y sancionar penalmente las conductas delictivas relacionadas con las distintas modalidades de la Trata de Personas;

III. Sentar bases para la homologación de tipos penales en las legislaciones Federal, estatales y del Distrito Federal, así como para la creación de leyes relativas en las entidades federativas;

IV. Brindar protección, atención y asistencia a las víctimas y posibles víctimas de trata de personas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.

Artículo 3

1. Además de prevenir, establecer sanciones, perseguir y castigar el delito de Trata de personas y dar protección, atención y asistencia a las víctimas, el Estado promoverá y atenderá –directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio– la difusión de medidas para la preven-

ción y el combate a todos los tipos y modalidades de este delito.

Artículo 4

1. El criterio para la interpretación de la presente Ley y para el diseño e implementación de acciones de prevención y combate a la Trata de Personas, así como de protección, atención y asistencia a las víctimas de este delito, se orientará, además de las previstas en el orden jurídico nacional, por los siguientes principios:

I. La perspectiva de género, entendida en los términos del artículo 5 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;

II. La no discriminación en la aplicación de la Ley, en los términos que establece el Artículo Primero de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Las medidas para el combate de la trata de personas no redundarán en el deterioro de los derechos fundamentales ni de la dignidad de las víctimas y de sus familias. Las autoridades responsables adoptarán, en todo momento, medidas para garantizarles seguridad, bienestar físico y psicológico e intimidad;

III. Las medidas de atención, asistencia y protección beneficiarán a toda persona víctima del delito de Trata de Personas, con independencia de si el sujeto activo del delito ha sido identificado, aprehendido, juzgado o sentenciado y de la relación familiar que pueda existir entre éste y la víctima;

IV. El consentimiento otorgado por la víctima, cualquiera que sea su edad y en cualquier modalidad del delito de Trata de Personas, no constituirá causa de exclusión del delito;

V. No se procesará a las víctimas del delito de Trata de Personas por delitos, que hubiesen sido cometidos como resultado directo de ser víctimas del delito del que son objeto;

VI. Tratándose de personas menores de dieciocho años, las normas que se establezcan y las acciones que se emprendan deberán atender a los principios de interés superior de niños, niñas y adolescentes, de autonomía progresiva y de participación. Los procedimientos señalados en

esta Ley reconocerán sus necesidades como sujetos de derecho en pleno desarrollo;

VII. En los casos que no pueda determinarse la minoría de edad de la persona víctima o exista duda sobre su edad o documentos de identificación, se presumirá ésta;

VIII. Las personas menores de edad víctimas del delito de Trata de Persona no serán repatriadas a su país o a su lugar de origen en territorio nacional, cuando tras una valoración de riesgos y de la seguridad, se compruebe que el retorno no contribuye o pone en riesgo el interés superior del niño, niña o adolescente;

IX. A las víctimas extranjeras no les serán aplicables sanciones o impedimentos previstos en la Ley General de Población, cuando éstas sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del delito de Trata de Personas del que son víctimas.

Artículo 5

1. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Víctima de Trata de Personas:

1. Persona titular del bien jurídico quebrantado por las conductas descritas en esta Ley, sus familiares directos y las personas a cargo de la víctima.

II. Abuso de vulnerabilidad:

1. Circunstancia o condición de la víctima derivada de su origen, edad, sexo o cualquier otra característica que es aprovechada por el sujeto activo para que aquella realice la actividad, servicio o labor que se le pida o exija.

2. El abuso de vulnerabilidad impide actuar en modo distinto a la finalidad del sujeto activo;

3. Incluye conductas derivadas de aprovechar circunstancias de riesgo o vulnerabilidad de las personas, como los resultantes de tener una situación migratoria irregular, edad, pertenecer a una comunidad o pueblo indígena, preferencia sexual, condición económica, padecer algún trastorno físico, mental o discapacidad, incluida la adicción al consumo de cualquier sustancia.

III. Abuso de poder:

1. Situación ante la cual la víctima de trata de personas no tiene una alternativa más que someterse a la labor, servicio o actividad que se le exige hacer o no hacer, con motivo de una relación familiar, sentimental, de confianza, de custodia, laboral, formativa, educativa, de cuidado, religiosa o cualquier otra que implique dependencia o subordinación entre víctima y victimario.

IV. Explotar:

1. Obtener o utilizar en beneficio propio de forma abusiva, las cualidades, el trabajo, los servicios o el cuerpo de una persona, de un suceso o de una circunstancia cualquiera.

V. Explotación sexual:

1. Participación de una persona de cualquier sexo en la prostitución, la servidumbre sexual, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual por cualquier medio, la producción de materiales pornográficos por cualquier medio o cualquier otra actividad relativa a actividades sexuales remuneradas, como consecuencia de estar sujeta a amenazas, engaño, coacción física o moral, abuso de poder o abuso de vulnerabilidad.

2. De igual manera, constituye explotación sexual la utilización de personas menores de dieciocho años de edad en cualquiera de las actividades antes señaladas, aún cuando no medien amenazas, engaño, coacción física o moral, abuso de poder o abuso de vulnerabilidad.

VI. Explotación laboral:

1. Todo trabajo, remunerado o no, que provoque en la víctima una situación degradante, humillante o desproporcionada conforme a las normas laborales vigentes o que cause una afectación al libre desarrollo de la personalidad.

2. Tratándose de personas menores de dieciocho años de edad, un trabajo, remunerado o no, es explotador cuando provoca estrés físico, social o psicológico indebido, el salario, de existir, es desproporcionado, la persona menor de edad tiene que

asumir demasiada responsabilidad para su edad, el trabajo es realizado por una persona menor de catorce años de edad, impide el acceso a la escolarización, afecta su dignidad y autoestima o impide un pleno desarrollo físico, social y psicológico.

3. De igual forma cuando se efectúe en:

a). Lugares en los que la persona menor de edad está expuesta a explotación o abusos de orden físico, psicológico o sexual;

b). Lugares donde se realicen trabajos bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados;

c). Lugares donde se realicen trabajos con maquinaria, equipo y herramientas peligrosos, o que conlleven la manipulación o el transporte manual de carga pesada; o,

d). Lugares donde se realicen trabajos en un medio insalubre en el que las personas menores de edad estén expuestas a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud.

VII. Trabajos o servicios forzados:

1. Toda actividad impuesta a un individuo bajo la amenaza de una pena o castigo cualquiera.

VIII. Esclavitud:

1. El estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos.

IX. Servidumbre:

1. El estado o condición de dependencia de una persona que es ilegalmente obligada o coaccionada por otra a prestar servicios a la misma persona o a otros, sin tener otra alternativa que realizarlos.

2. Incluye:

a). Servidumbre por deuda: El estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o

los de una tercera persona sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios.

b). Servidumbre por gleba: La condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, coartando su libertad para cambiar su condición.

X. Venta de personas:

1. Todo acto o transacción en virtud del cual una persona es transferida por otra persona, o por un grupo de personas a otra persona o grupo, a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución.

2. Incluye la venta de personas menores de edad con fines de adopción o de explotación.

XI. Matrimonio forzado o servil:

1. Toda práctica en virtud de la cual:

a) Una persona, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas;

b) El cónyuge, la familia o la comunidad tienen el derecho de ceder al otro cónyuge a un tercero a título oneroso o de otra manera;

c) La persona, a la muerte de su cónyuge, puede ser transmitida por herencia o legado o cualquier otra forma a otra persona.

XII. Extracción de un órgano, tejido o sus componentes:

Este concepto se refiere a la conducta ilícita y no a los procedimientos médicos lícitos para los cuáles se ha obtenido el debido consentimiento.

XIII. La Secretaría:

La Secretaría de Gobernación, que será responsable en el ámbito federal en lo que hace a las materias de prevención del delito y atención, protección y asistencia a las víctimas, así como a su reinserción social y repatriación, en su caso.

XIV. La Procuraduría:

La Procuraduría General de la República, que será responsable en el ámbito federal en lo que hace a las materias de perseguir y sancionar el delito de Trata de Personas en todas sus modalidades.

Capítulo II

Del delito de Trata de Personas y sus sanciones

Artículo 6

1. Comete el delito de trata de personas quien capte, reclute, enganche, traslade, entregue o reciba a una o varias personas a través del engaño, la violencia física o moral, el abuso de poder o el abuso de una situación de vulnerabilidad, con fines de:

I. Explotación sexual;

II. Explotación laboral;

III. Trabajos o servicios forzados;

IV. Esclavitud;

V. Servidumbre;

VI. Venta de personas;

VII. Matrimonio forzado o servil; o,

VIII. Extracción de órganos, tejidos o componentes.

2. Cuando este delito sea cometido en contra de una persona menor de dieciocho años de edad o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, no se requerirá acreditación de los medios comisivos señalados en el párrafo primero del presente artículo.

3. A quien realice cualquiera de las conductas antes señaladas se le aplicará prisión de ocho a quince años, y de quinientos a mil quinientos días multa.

Artículo 7

1. Se equipara a trata de persona y se sancionará con prisión de diez a dieciocho años y de setecientos a dos mil días de multa a quien:

I. Obtenga algún beneficio económico o de cualquier otra índole, para sí o para una tercera persona de la explotación sexual, la explotación laboral, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud, la servidumbre, la venta o el matrimonio forzado o servil, de una o más personas;

II. Mantenga o retenga a una o más personas en explotación sexual, explotación laboral, trabajos o servicios forzados, esclavitud, servidumbre, venta o matrimonio forzado o servil ; o,

III. Celebre con otro un acuerdo que prive a éste de la libertad o le imponga condiciones que lo sujeten a explotación sexual, explotación laboral, trabajos o servicios forzados, esclavitud, servidumbre, venta o matrimonio forzado o servil.

IV. Si se empleara engaño, violencia física o moral, abuso de poder o el sujeto activo se aproveche de una situación de vulnerabilidad del pasivo, la pena aplicable será de doce a veinticinco años de prisión y de mil a dos mil quinientos días de multa.

Artículo 8

1. Se aplicará una pena de cuatro a ocho años de prisión y de doscientos a quinientos días multa a quien ofrezca o solicite los servicios de una persona para cualquiera de las actividades señaladas en los artículos 6 y 7 de esta Ley.

Artículo 9

1. Se aplicará una pena de tres a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa a quien facilite, promueva o procure que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas señaladas en los artículos 6 y 7 de esta Ley.

Artículo 10

1. Las penas a las que hacen referencia la presente Ley se incrementarán en una mitad más:

I. Cuando la víctima sea una persona menor de dieciocho años o mayor de sesenta años de edad, no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo o sea una persona vulnerable;

II. Cuando el sujeto activo se valiese de su calidad de servidor público o se haya ostentado como tal, sin serlo. Además se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, que iniciará una vez haya cumplido la pena privativa de libertad;

III. Cuando el sujeto activo tenga parentesco por consanguinidad o afinidad hasta en el cuarto grado, o parentesco civil, o habite en el mismo domicilio con la víctima, o tenga una relación sentimental o de hecho con el sujeto pasivo. Además, en su caso, perderá la patria potestad, tutela, guarda y custodia, régimen de visitas y convivencias, el derecho de alimentos que le correspondiere por su relación con la víctima y el derecho que pudiere tener respecto de los bienes de ésta;

IV. Cuando exista entre el sujeto pasivo y el activo una relación de confianza, cuidado, guarda o educación; o,

V. Cuando el sujeto activo sea un ministro de culto.

Artículo 11

1. Cuando un miembro o representante de una persona moral cometa el delito de trata de personas con los medios que, para tal objeto, la misma persona moral le proporcione, de modo que el delito se cometa bajo el amparo o en beneficio de aquella, el Juzgador impondrá en la sentencia, previo el procedimiento correspondiente, alguna o algunas de las sanciones jurídicas accesorias siguientes:

I. Suspensión: Que consistirá en la interrupción de la actividad de la persona moral durante el tiempo que determine el Juez en la sentencia, la cual no podrá exceder de cinco años;

II. Disolución: Que consistirá en la conclusión definitiva de toda actividad social de la persona moral, que no podrá volverse a constituir por las mismas personas en forma real o encubierta. La conclusión de toda actividad social se hará sin perjuicio de la realización de los actos necesarios para la disolución y liquidación total. El Juez

designará en el mismo acto un liquidador que procederá a cumplir todas las obligaciones contraídas hasta entonces por la persona moral, inclusive las responsabilidades derivadas del delito cometido, observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos, conforme a la naturaleza de éstos y de la entidad objeto de la liquidación;

III. Prohibición de realizar determinados negocios u operaciones: Que podrá ser hasta por cinco años, se referirá exclusivamente a las que determine el juzgador, mismas que deberán tener relación directa con el delito cometido. Los administradores y el comisario de la sociedad serán responsables ante el Juez, del cumplimiento de esta prohibición e incurrirán en las penas que establece el Código Penal Federal por desobediencia a un mandato de autoridad;

IV. Remoción: Que consistirá en la sustitución de los administradores por uno designado por el juez, durante un periodo máximo de tres años. Para hacer la designación, el Juez podrá atender la propuesta que formulen los socios o asociados que no hubiesen tenido participación en el delito. Cuando concluya el periodo previsto para la administración sustituta, la designación de los nuevos administradores se hará en la forma ordinaria prevista por las normas aplicables a estos actos; e

V. Intervención: Que consistirá en la vigilancia de las funciones que realizan los órganos de representación de la persona moral y se ejercerá con las atribuciones que la ley confiere al interventor, hasta por tres años.

2. Al imponer las sanciones jurídicas accesorias previstas en este artículo, el Juez tomará las medidas pertinentes para dejar a salvo los derechos de los trabajadores y terceros frente a la persona jurídica colectiva, así como aquellos otros derechos que sean exigibles frente a otras personas, derivados de actos celebrados con la persona moral sancionada. Estos derechos quedan a salvo, aun cuando el Juez no tome las medidas a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 12

1. La tentativa del delito de trata de personas se sancionará con pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado.

Artículo 13

1. Cuando una persona sentenciada sea declarada penalmente responsable de la comisión del delito de trata de personas, el Juez deberá condenarla también al pago de la reparación del daño a favor de la víctima. Esta incluirá:

I. Los costos del tratamiento médico;

II. Los costos de la terapia y rehabilitación física y ocupacional;

III. Los costos del transporte, incluido el de retorno a su lugar de origen, gastos de alimentación, vivienda provisional y cuidado de personas menores de dieciocho o mayores de sesenta años de edad, así como de quienes no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, que tengan alguna capacidad diferente o que sean personas indígenas;

IV. Los ingresos perdidos;

V. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados;

VI. La indemnización por daño moral; y

VII. El resarcimiento derivado de cualquier otra pérdida sufrida por la víctima que haya sido generada por la comisión del delito.

Capítulo III

De la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos del delito de Trata de Personas

Artículo 14

1. La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas. Para esos efectos deberán tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión Intersecretarial mismas que deberán cubrir, por lo menos, las siguientes medidas:

I. Generar modelos de protección y asistencia inmediatos ante la comisión o posible comisión del delito de trata de personas;

II. Asistir a la víctima y proporcionarle ayuda migratoria independientemente de su estatus migratorio;

III. Elaborar programas de asistencia inmediata, previos, durante y posteriores al proceso judicial que incluyan capacitación, orientación y ayuda para la búsqueda de empleo. Así como para dar seguimiento durante todas las etapas del procedimiento y proceso jurídico-penal, civil y administrativo, con especial referencia a la obtención de la reparación del daño;

IV. Establecer medidas para identificar a las víctimas y víctimas potenciales del delito de trata de personas. Una vez identificadas, deberán brindarles la protección y atención necesaria.

2. Las representaciones diplomáticas de México deberán ofrecer, sin excepción, información, orientación, protección y atención a las víctimas de la trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como apoyarla en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentre, antes, durante y después del proceso judicial.

Artículo 15

1. La protección a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas comprenderá, además de lo previsto en el Apartado B del artículo 20 de la Constitución, y de lo contemplado en esta Ley, los siguientes rubros:

I. Proteger la identidad de la víctima, de su familia y de los testigos, con la finalidad de asegurar que sus nombres y datos personales no sean divulgados;

II. Otorgar información a la víctima, en idioma que pueda comprender, sobre sus derechos legales y el progreso de los trámites judiciales y administrativos, según proceda. Igualmente se le proporcionará información sobre los procedimientos para su retorno al país de origen o residencia permanente en México;

III. Otorgar facilidades a las víctimas extranjeras de la trata de personas, para permanecer en el país el tiempo que así lo requieran y la autoridad competente lo considere pertinente;

IV. Ser informadas sobre su situación en todo momento y a participar con sus opiniones antes de que cualquier decisión que les afecte sea tomada. Se deben tomar las medidas necesarias para que las personas víctimas puedan participar de acuerdo a su edad y madurez.

V. Las demás que tengan por objeto salvaguardar su libertad, dignidad, integridad física y mental, el libre desarrollo de su personalidad y sus derechos humanos.

Artículo 16

1. A fin de facilitar la repatriación de toda víctima de trata de personas que carezca de la debida documentación, las autoridades deberán formular y ejecutar acciones y estrategias a fin de que las personas víctimas de este delito que así lo deseen, cuenten con un retorno protegido a su país de origen o a aquel en donde tengan su residencia permanente.

2. Los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil podrán colaborar con las autoridades para que los procesos de repatriación se lleven a cabo de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos aplicables en la materia.

3. Deberá de garantizarse el principio de la no devolución de las víctimas y sus familiares cuando estas manifiesten un temor fundado de regresar a su país de origen o de residencia habitual. En estos casos se deberá garantizar también el principio de unidad familiar.

4. Las personas víctimas menores de 18 años no serán repatriadas a un Estado en el que, tras una valoración de los riesgos y de su seguridad, se compruebe que el retorno no contribuye al interés superior del niño.

Capítulo IV De la Comisión Intersecretarial

Artículo 17

1. El Gobierno Federal, conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecerá una Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones de sus dependencias en la materia.

2. Dicha Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias:

I. Secretaría de Gobernación

II. Secretaría de Comunicaciones y Transportes

III. Secretaría de Relaciones Exteriores

- IV. Secretaría de Seguridad Pública
- V. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- VI. Secretaría de Salud
- VII. Secretaría de Desarrollo Social
- VIII. Secretaría de Educación Pública
- IX. Secretaría de Turismo
- X. Procuraduría General de la República
- XI. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- XII. Instituto Nacional de las Mujeres
- XIII. Instituto Nacional de Migración
- XIV. Instituto Nacional de Ciencias Penales
- XV. Consejo Nacional de Población.

3. Por cada miembro propietario de la Comisión Intersecretarial habrá un suplente designado por el titular, quien en su caso deberá tener por lo menos el nivel de Director General o equivalente. El suplente contará con las mismas facultades que los propietarios y podrá asistir, con voz y voto, a las sesiones de la Comisión cuando el propietario respectivo no concurra.

4. Podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial, con derecho a voz pero sin voto:

- I. Un representante de la Cámara de Diputados y uno de la de Senadores del Congreso de la Unión, designados para tales efectos por sus respectivas cámaras;
- II. Un representante del Poder Judicial de la Federación, designado para tal efecto por Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- III. Tres representantes de los gobiernos estatales designados para tal efecto por la Conferencia Nacional de Gobernadores.
- IV. Un representante de cada una de las organizaciones de municipios, designados para tal efecto por sus propias organizaciones.

V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

VI. Tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

VII. Tres expertos académicos vinculados con la trata de personas.

Artículo 18

1. La Comisión Intersecretarial será presidida por el Secretario de Gobernación, y el Secretario Técnico responsable será el Titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de dicha Secretaría.

Artículo 19

1. La Comisión Intersecretarial tendrá las siguientes facultades:

I. Elaborar su Reglamento Interno;

II. Elaborar el Programa Nacional para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir las políticas en materia de prevención y sanción de la trata de personas y de protección y atención a las víctimas del delito;

III. Desarrollar campañas y programas de prevención y atención en materia de trata de personas;

IV. Promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en materia de seguridad, internación, tránsito o destino de las víctimas del delito, con el propósito de protegerlas, orientarlas, atenderlas o asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su repatriación, así como para prevenir la trata de personas y sancionar a quienes intervengan en su comisión;

Artículo 20

1. En el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos señalados en la fracción IV del artículo anterior, intervendrá el Consejo de Seguridad Pública y la Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar la trata de personas.

2. Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a las bases previas en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley General de Población.

3. Estos convenios y acuerdos podrán suscribirse con los siguientes fines:

I. Informar y capacitar con perspectiva de género, de derechos humanos y conforme al interés superior de la infancia, sobre los conceptos fundamentales y las implicaciones de la trata de personas y de los instrumentos internacionales relacionados con la materia al personal de la administración pública federal relacionado con este fenómeno delictivo;

II. Promover la investigación científica y el intercambio de experiencias entre organismos e instituciones a nivel nacional e internacional, incluyendo organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la protección de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres;

III. Informar a la población acerca de los riesgos e implicaciones de la trata de personas, los mecanismos para prevenir su comisión o revictimización, así como de las diversas modalidades de sometimiento para cometer este delito;

IV. Informar y advertir al personal de empresas de todos los sectores, susceptibles de ser medios para la comisión de este delito, acerca de la responsabilidad en que pueden incurrir en caso de facilitar o no impedir las conductas inherentes a la trata de personas, así como orientarlos en la prevención;

V. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de trata de personas, con la finalidad de publicarlos periódicamente. Dicha información deberá contener de manera desagregada:

a). El número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de tratantes de personas y de quienes cometen delitos relacionados con la trata de personas en las diferentes modalidades;

b). El número de víctimas de trata de personas, su sexo, estado civil, edad, nacionalidad, modalidad de victimización y, en su caso, calidad migratoria;

c). Los datos correspondientes a las rutas y los métodos de transportación que utilizan las personas y organizaciones delictivas que cometen el delito de trata de personas, y

d). Aquélla referente al tránsito fronterizo internacional relacionado con la trata de personas.

V. Diseñar políticas adecuadas y seguras para la repatriación de víctimas de trata de personas, en los casos de víctimas o testigos de este delito que deseen ser repatriadas.

VI. Promover acuerdos, con asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales que tengan como objetivo combatir la trata de personas y proteger a las víctimas, con el fin de poner en marcha proyectos estratégicos dirigidos a alcanzar los objetivos de la presente Ley;

VII. Establecer programas de asistencia y apoyo para la reintegración familiar y social de las víctimas de trata de personas;

VIII. Realizar campañas para promover la denuncia del delito y lograr la detección, persecución y desarticulación de las redes de trata de personas, y

IX. Desarrollar programas educativos sobre los riesgos relativos a la protección de la intimidad, inherentes a las actividades en páginas de Internet y Redes Sociales informáticas, así como las opciones existentes para el control de la información personal.

4. La Comisión elaborará un informe anual el cual contendrá los resultados obtenidos del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual será remitido al C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y al Congreso de la Unión.

Artículo 21

1. La Comisión Intersecretarial, en el diseño del Programa Nacional para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas, deberá contemplar las acciones necesarias para cubrir, como mínimo, los siguientes rubros:

I. Además de las necesidades establecidas en esta Ley, las siguientes medidas de atención y protección a las víctimas:

a). Proporcionar orientación jurídica, incluida la migratoria, asistencia social, educativa y laboral a las víctimas de la trata de personas. En el caso de que las víctimas pertenezcan a algún pueblo o comunidad indígena o hablen un idioma diferente al español se designará a un traductor quien le asistirá en todo momento;

b). Garantizar asistencia material, médica y psicológica a las víctimas del delito, la cual según sea el caso deberá ser en su idioma;

c). Fomentar oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito a través de su integración en programas sociales;

d). Desarrollar y ejecutar planes para la construcción de albergues, refugios y casas de medio camino para las víctimas, donde se brinden condiciones para garantizarles como alojamiento por el tiempo necesario, asistencia médica y psicológica, alimentación y cuidados atendiendo a sus necesidades;

e). Garantizar que la estancia en los refugios, albergues y casas de medio camino o en cualquier otra instalación sea de carácter voluntario y cuenten con medios para poder comunicarse;

f). Garantizar que bajo ninguna circunstancia se albergue a víctimas en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias, ni lugares habilitados para ese efecto;

g) Garantizar protección frente a posibles represalias, intimidaciones, agresiones o venganzas de los responsables del delito o de quienes estén ligados con ellos a:

g.1). Las víctimas,

g.2). Los familiares o personas que se encuentren unidas a la víctima por lazos de amistad o de estima.

g.3). Los testigos y personas que aporten información relativa al delito o que colaboren de alguna otra forma con las autoridades responsables de la investigación, así como a sus familias.

g.4). A los miembros de la sociedad civil o de organizaciones no gubernamentales que se encuentran

brindando apoyo a la víctima, sus familiares o testigos.

II. Se tomarán medidas para garantizar a las personas señaladas en la fracción anterior distintos tipos de protección, incluyendo protección física, adjudicación de nuevo lugar de residencia, cambio de identidad y ayuda en la obtención de empleo.

III. La Comisión Intersecretarial fomentará el diseño, evaluación y actualización de los planes y programas de capacitación y formación de servidores públicos conforme a las siguientes directrices:

a). Proporcionar capacitación y formación continua a los servidores públicos, con la finalidad de prevenir el delito de trata de personas. Estas actividades estarán dirigidas, como mínimo, a todos los miembros de las instituciones del Gobierno Federal vinculadas a la seguridad pública, procuración, impartición de justicia y migración;

b). La capacitación y formación señaladas incluirán los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, trata de personas y derechos de los refugiados, así como la legislación nacional.

IV. La Comisión Intersecretarial fomentará acciones tendientes a fortalecer la solidaridad y prevención social del delito conforme a las siguientes directrices:

a). Sensibilizar a la población, mediante la divulgación de material referente a los derechos de las víctimas de la trata de personas;

b). Desarrollar estrategias y programas dirigidos a la población, destinados a erradicar la demanda y comisión del delito de trata de personas, señalando en ellos las repercusiones que conlleva el mismo;

c). Realizar campañas de información acerca de los métodos utilizados por los responsables del delito de trata de personas para captar o reclutar a las víctimas;

d). Informar sobre los riesgos que sufren las víctimas de trata de personas, tales como daños físicos, psicológicos, peligros de contagio de enfermedades de transmisión sexual;

e). Establecer medidas destinadas a que se tome conciencia de la responsabilidad y del papel de los medios de comunicación para dar a conocer en forma ética y sin violentar la dignidad de las víctimas, su familiares y de las organizaciones que las apoyan, información en torno a los factores y las consecuencias de este delito.

Capítulo V

Del federalismo en la prevención, combate y sanción de la Trata de Personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas

Sección 1

De la distribución de funciones y competencias

Artículo 22

1. La aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden, en el ámbitos de sus competencias, a la Secretaría de Gobernación y a las autoridades policíacas, ministeriales y judiciales de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece y de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables.

Artículo 23

1. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales competentes las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la República la política para prevenir y combatir el delito de Trata de Personas, así como para la atención, protección y asistencia a las víctimas, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades locales y los diversos sectores sociales involucrados;

II. Conocer, perseguir, investigar y sancionar los delitos de Trata de Personas, cuando se dé al menos uno de los siguientes supuestos:

a). Cuando se inicien, preparen o cometan en el extranjero, siempre y cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio nacional; o cuando se inicien, preparen o cometan en el territorio nacional siempre y cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el extranjero;

b). En los casos en los que, existiendo concurso, los delitos del fuero común tengan conexidad con delitos federales;

c). Cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 50, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

d). En los casos en los que, siendo competencia de las autoridades estatales, por su relevancia, se advierta una afectación particularmente grave al interés social o cuando se advierta la intervención de intereses particulares ajenos a los de procuración de justicia que afecte el normal desarrollo de la indagatoria por lo que se esté impidiendo la persecución del delito; o

e). Cuando sean cometidos por delincuencia organizada en los términos de la fracción VI del artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

III. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, con la finalidad de erradicar la Trata de Personas, así como para proteger, atender, rehabilitar y reinserter a las víctimas y posibles víctimas de este delito;

IV. Impulsar acuerdos interinstitucionales de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y entidades federativas, que permitan prestar atención, protección y asistencia integral de las víctimas;

V. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate al delito de Trata de Personas y de atención, protección y asistencia a víctimas;

VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de la evolución del delito de Trata de Personas y de la evaluación de los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate;

VII. Fijar lineamientos generales de las evaluaciones que las autoridades locales deban realizar;

VIII. En función de los resultados de la observación de la evolución del delito de Trata de Personas en el país y

la evaluación periódica de resultados, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con los recursos técnicos, humanos y financieros que se requieran;

IX. Fijar lineamientos generales para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, atención, protección y asistencia a víctimas;

X. Fijar requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades locales en esta materia;

XI. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el combate a la trata de personas y la atención a víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales;

XII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones que realicen acciones en el combate al delito de Trata de Personas y atención a víctimas;

XIII. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en materia;

XIV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa;

XV. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;

XVI. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de la trata de personas, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;

XVII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, monitorear, y erradicar la trata de personas.

XVIII. Las representaciones diplomáticas mexicanas deberán:

a). Proporcionar a la víctima asistencia jurídica, así como un traductor en caso de requerirlo, con la fina-

lidad de que logre comprender las leyes del país al cual haya sido trasladada;

b). Proporcionar protección y asistencia a la víctima para denunciar el delito, conseguir la reparación del daño, así como otros beneficios que establezcan la legislación del país en el que se encuentra; y

c). Expedir a la víctima, sin demora alguna, documentación para que logre el retorno al territorio nacional.

XIV. Las demás necesarias para garantizar el carácter nacional del combate contra el delito de Trata de Personas, y,

XV. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 24

1. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos competenciales, las atribuciones siguientes:

I. En concordancia con el Programa Nacional de para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas, formular políticas e instrumentar programas para prevenir, sancionar y erradicar este delito, así como para la protección, atención, rehabilitación y reinserción de las víctimas;

II. Proponer a las autoridades federales contenidos nacionales y regionales para ser incorporados al Programa Nacional de Lucha Contra la Trata de Personas en todas sus modalidades;

III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate al delito de Trata de Personas y de atención, protección y asistencia a víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;

IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de Trata de Personas;

V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo relacionados;

VI. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales;

VII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas;

VIII. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, así como para legislar en materia de trata de personas y delitos conexos;

IX. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la Ley u otros ordenamientos legales.

Artículo 25

1. Corresponde a los municipios y a las delegaciones del Distrito Federal en el ámbito de sus competencias, de conformidad con esta Ley, la legislación aplicable en la materia y las Políticas y Programas federales, estatales y del Distrito Federal:

I. Instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la Trata de Personas;

II. Promover, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;

III. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para los servidores públicos que puedan estar en contacto con posibles víctimas de trata de personas;

IV. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas;

V. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la Ley u otros ordenamientos legales.

Artículo 26

1. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios, les corresponde de manera concurrente las atribuciones siguientes:

I. Promover acciones y prestar servicios distintos de los previstos en los artículos que establecen las facultades exclusivas de los otros órdenes de gobierno, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

II. Determinar políticas y formular programas distintos de los previstos en la fracción I del artículo 8;

III. Editar y producir materiales de difusión para la prevención del delito de Trata de Personas en todas sus modalidades;

IV. Promover la investigación de la Trata de Personas en todas sus manifestaciones y modalidades, para que los resultados sirvan de base para el desarrollo de nuevas políticas y programas para su prevención y combate, así como para desarrollar nuevas medidas de atención, protección y asistencia a las víctimas.

V. Fomentar y difundir actividades de conocimiento y prevención de la Trata de Personas en todas sus manifestaciones;

VI. Impulsar y fortalecer en sus tareas a las instituciones y organizaciones privadas que prestan atención a las víctimas de trata de personas;

VII. Impulsar y crear refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por la Comisión Intersecretarial;

VIII. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

a). Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadística, tendencias históricas y patrones de comportamiento, entre otros, que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos tipificados en esta ley;

b). Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

c). Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

d). Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo tipificado en esta Ley, así como difundir su contenido;

e). Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con organizaciones sociales privadas, con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos tipificados en esta Ley y las demás establecidas en otros ordenamientos.

IX. Crear mecanismos y proveer recursos para que las instituciones policiales desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva, con base en los siguientes criterios:

a). Diseñar y operar sistemas de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información relativa a las conductas previstas en esta Ley, con el objeto de conformar una base de datos nacional que sustente el desarrollo de planes y programas que sirvan para garantizar la seguridad pública en esta materia, y

b). Sistematizar y ejecutar los métodos de análisis de información estratégica que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación vinculados con las conductas previstas en el presente ordenamiento.

X. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias;

XI. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

XII. El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades en la materia de esta Ley, para cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

Artículo 27

1. Las atribuciones relativas a la lucha contra el delito de Trata de Personas y de atención a víctimas que se señalan para las autoridades locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca.

Artículo 28

1. Las autoridades federal y locales responsables de prevenir, perseguir y sancionar el delito de Trata de Personas y de prestar atención, protección y asistencia a víctimas, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del Programa, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la lucha por la erradicación de este fenómeno social en todas sus manifestaciones y modalidades.

2. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

Sección 2

Del financiamiento a la prevención, combate y sanción de la Trata de Personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas

Artículo 29

1. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la prevención, combate y sanción de la Trata de Personas y de los servicios para la atención, protección y asistencia a las víctimas.

2. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa, no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades previstas en esta Ley en la propia entidad.

3. Los gobiernos de las entidades federativas prestarán todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

4. En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Artículo 30

1. El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que estén a cargo de la autoridad municipal.

Artículo 31

1. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la prevención, combate y sanción de la trata de personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas de este delito, para la seguridad nacional.

2. En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a las tareas de prevención, combate y sanción de la trata de personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas, y destinar a ellas recursos presupuestarios crecientes, en términos reales.

Sección 3**De la evaluación de la prevención, combate y sanción de la Trata de Personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas****Artículo 32**

1. Corresponde a la Secretaría y a la Procuraduría, en el ámbito de sus competencias, la evaluación de avances y resultados de los programas para de la prevención, combate y sanción de la trata de personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas, sin perjuicio de la que las autoridades locales realicen en sus respectivas competencias.

2. Dicha evaluación, y la de las autoridades locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades ministeriales y judiciales, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Artículo 33

1. Las instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y las organizaciones civiles apoyadas con recursos presupuestarios para desarrollar actividades de prevención de este delito y de atención, pro-

tección y asistencia a las víctimas, otorgarán a las autoridades competentes todas las facilidades y colaboración para la evaluación a que ésta sección se refiere.

2. Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración de directivos, víctimas, familiares directos y personas a cargo de éstas y demás participantes en estos procesos.

3. Sin menoscabo de lo señalado en los párrafos anteriores, las instituciones a que se refiere este artículo están obligadas a generar indicadores sobre su avance en la aplicación de métodos para prevenir y eliminar cualquier forma de Trata de Personas, con la finalidad de que sean sujetas a evaluación sobre la materia. Tales indicadores serán de dominio público y se difundirán por los medios disponibles.

Artículo 34

1. Las autoridades judiciales y ministeriales darán a conocer a la sociedad los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la de la evolución nacional y estatal del delito de Trata de Personas, así como su prevención, combate y sanción.

Sección 4**De la equidad en la prevención de la Trata de Personas y de la atención, protección y asistencia a las víctimas****Artículo 35**

1. Las autoridades federales y locales tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan la prevención del delito de Trata de Personas, mediante el logro del ejercicio pleno de los derechos sociales de cada persona.

2. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago económico y social.

Artículo 36

1. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades federales y locales en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

I. Atenderán de manera especial a las localidades aisladas y zonas urbanas que se les haya identificado como potencialmente con mayor posibilidad de que su población sea víctima de Trata de Personas, y las que tengan mayor incidencia de este delito.

II. Promoverán centros de desarrollo atención y demás establecimientos que apoyen en forma continua y estable el apoyo a las víctimas y su reinserción segura a la vida social.

III. Otorgarán apoyos a grupos en riesgo con requerimientos específicos;

IV. Realizarán campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales, de bienestar y sensibilización de la población sobre el problema en todas sus manifestaciones;

V. Efectuarán programas para padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos en la prevención de este delito;

VI. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles que se dediquen a la prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias;

VII. Promoverán la participación de la sociedad en la prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo;

VIII. Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior;

IX. Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios de prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.

2. El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en aumentar el riesgo de ser víctima del delito de Trata de Personas.

Artículo 37

1. Además de las actividades enumeradas en el artículo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores riesgos y rezagos en materia de la prevención de este delito y a la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades locales deban realizar con este fin.

2. La Secretaría y la Procuraduría, en el ámbito de sus respectivas competencias, evaluarán los resultados de los programas compensatorios.

Transitorios

Primero. El presente decreto aboga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal y los gobiernos locales deberán tomar las medidas pertinentes para que se asigne una partida en sus proyectos de Presupuesto de Egresos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

Tercero. Los recursos para llevar a cabo los programas y la implementación de las acciones que se deriven de la presente ley, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo federal, Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos, estados y municipios, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Cuarto. Las Legislaturas de las entidades federativas promoverán las reformas en la legislación local, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, con el objeto de homologar a ella sus marcos normativos en la materia.

Quinto. En todo lo no previsto por esta ley serán aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Población y del Código Federal de Procedimientos Penales.

Sexto. Las autoridades federales, harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación en materia de Trata de Personas.

Dada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de abril de 2010.— Diputados: Rosi Orozco, María del Pilar Torre Canales, Norma Leticia Salazar Vázquez (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Túrnese a la Comisión de Derechos Humanos con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

LEY DE CAMINOS, PUENTES
Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se recibió del diputado Juan José Guerra Abud, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella: «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, a cargo del diputado Juan José Guerra Abud, del Grupo Parlamentario del PVEM

Juan José Guerra Abud, diputado integrante de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 16, 71, fracción II y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto con base a la siguiente

Exposición de Motivos

El autotransporte de personas y mercancías es fundamental para el desarrollo social y económico de todos los países. México no es la excepción.

Por ello, es prioritario que todos los actores: los autotransportistas, sus clientes, el gobierno federal y los Gobiernos Estatales, así como el Poder Legislativo, unamos esfuerzos

para modernizar todas aquellas manifestaciones que evidencian obsolescencia en el sector, la cual trae como consecuencia inseguridad en las carreteras, emisiones extraordinarias de gases contaminantes e ineficiencia en la prestación del servicio. Los afectados no son solo los usuarios, sino principalmente los propios autotransportistas, al perder competitividad con sistemas logísticos, tecnologías y equipos obsoletos de muy altos costos de operación y mantenimiento.

Es fundamental que juntos podamos crear las condiciones para que particularmente el estrato de autotransportistas conocido como “hombre-camión”, pueda acceder a las opciones financieras que le permitan, bajo condiciones preferenciales, adquirir y operar las tecnologías modernas.

Un prerequisite esencial es que este mismo estrato del autotransporte, también cuente con la debida capacitación que le permita operar como una empresa que optimice el uso de sus recursos materiales y económicos, reduzca sus costos y pueda generar las utilidades que le permitan gozar y ofrecer a sus dependientes una vida digna.

Por datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al año de 2009, circulan en el país casi 410 mil vehículos del servicio público federal, de los cuales cerca de la tercera parte son unidades con una gran antigüedad, teniéndose inclusive vehículos con más de 40 años, que siguen circulando en nuestras carreteras. Cuesta trabajo pensar que un autotransportista pueda operar eficientemente con este tipo de vehículos, de caro mantenimiento y altos costos de operación por su alto consumo de combustible.

Por lo anterior, resulta imprescindible que conjuntamente construyamos las condiciones necesarias para que en México exista un autotransporte eficiente y para lograrlo se propone reformar la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, a efecto de actualizar el ordenamiento jurídico para mejorar la competitividad y productividad del sector, proteger el medio ambiente mediante el uso eficiente de la energía, disminuir los niveles de emisiones contaminantes y de accidentes viales. También, resulta indispensable fortalecer al sector a través de su profesionalización, garantizando la honorabilidad tanto de los autotransportistas como de los operarios del mismo.

A fin de fortalecer la honorabilidad de los autotransportistas se propone que quienes soliciten permisos para prestar el servicio de autotransporte federal no hayan cometido delitos graves del orden común o federal.

La profesionalización de los autotransportistas, en particular del hombre-camión, se llevará a cabo a través de una capacitación obligatoria que les permita, desde el punto de vista empresarial, contar con los conocimientos teóricos y prácticos necesarios en aspectos básicos de la administración del negocio con el fin de optimizar recursos, maximizar ingresos y bajar costos.

La profesionalización de los operarios se llevará a cabo a través de una capacitación también obligatoria que les permita manejar los vehículos de forma óptima, lo cual se espera tenga efectos en la disminución de accidentes viales, ya que de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para el año 2007 de los más de 32 mil accidentes ocurridos con vehículos pesados, más de 25 mil, esto es el 79 por ciento se atribuyen a fallas de los conductores.

Por otra parte, para el uso de vehículos eficientes, seguros y respetuosos del medio ambiente, resulta indispensable la sustitución de las unidades viejas de autotransporte federal que circulan en carreteras y puentes. Actualmente circulan en el país poco más de 137 mil unidades de autotransporte federal, esto es el 33%, que tienen más de 20 años de antigüedad. Si este parque vehicular de más de 20 años fuera sustituido por unidades nuevas, al día de hoy tendríamos un ahorro de aproximadamente de 1 millón 202 mil toneladas de emisiones contaminantes, particularmente de óxidos de nitrógeno (NO_x) y Partículas, precursores de los gases de efecto invernadero y dañinos a la salud.

Más aún, de aprobarse la propuesta que estamos presentando y si en un periodo máximo de 10 años se logra sacar de la circulación las poco más de 200 mil unidades con motor puramente mecánico y son substituidas por vehículos con motores electrónicos, el ahorro en la emisión de los gases mencionados podría alcanzar los 2 millones de toneladas anuales.

En este contexto, la propuesta de reforma consiste en establecer que los vehículos destinados al servicio de autotransporte de turismo, pasaje y carga con una antigüedad mayor a 12, 15 y 20 años, respectivamente no podrán circular en carreteras y puentes de jurisdicción federal.

La renovación de vehículos de autotransporte federal en los términos que se propone en la presente iniciativa, permitirá además de la reducción de emisiones contaminantes y del consumo de combustible, el aumento de las condiciones de seguridad vial y el uso de vehículos eficientes, lo

cual redundará en la confianza y seguridad para los usuarios y, en la optimización de recursos para el transportista, quien al contar con unidades dotadas de tecnología actualmente disponible, tendrá menores costos de mantenimiento, beneficios en rendimiento de combustible y, sobre todo, generación de utilidades que le permitan gozar y ofrecer a sus dependientes económicos una vida digna.

Para lograr lo anterior, será indispensable que en paralelo se ofrezca a los pequeños autotransportistas del país, esquemas de financiamiento y estímulos especiales a través del programa de chatarrización.

Con la aprobación de las reformas propuestas en la presente iniciativa lograremos de forma conjunta los autotransportistas, sus usuarios, el gobierno federal y los Gobiernos Estatales, así como el Poder Legislativo eficientar el servicio público de autotransporte federal en beneficio del medio ambiente, la salud pública, la sociedad en general y los autotransportistas en particular.

Por lo expuesto, el legislador que suscribe, integrante del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

Se adicionan un párrafo segundo al artículo 9o., recorriéndose los demás en su orden; los artículos 35 Bis, 45 Bis, 45 Ter y 45 Quáter; un Capítulo I Bis, que se denominará "Del Consejo Nacional del Autotransporte Federal", con los artículos 45 Quintus a 45 Octavus; los artículos 46 Bis, 46 Ter, 48 Bis, 48 Ter, 50 Bis y 50 Ter, una fracción V al párrafo primero del artículo 74, recorriéndose las demás en su orden, y se reforma el artículo 39, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, para quedar como sigue:

"Artículo 9o. ...

Los permisos para prestar servicios de autotransporte federal se otorgarán, a quienes, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones de esta Ley, cumplan con los requisitos siguientes:

I. Aprueben un examen de conocimientos teóricos y prácticos que acredite que dominan los temas rela-

cionados con la operación del autotransporte federal.

Para el caso de personas físicas el interesado deberá acreditar el examen correspondiente, tratándose de personas morales, lo deberá acreditar el representante legal;

II. Que el vehículo o vehículos para iniciar la prestación del servicio tengan una antigüedad de hasta cinco años, contados a partir del año modelo de fabricación; y

III. Que no ha cometido delito grave del orden federal o común.

...

Artículo 35 Bis. Sólo podrán transitar en caminos y puentes de jurisdicción federal los vehículos de autotransporte de turismo, pasaje y carga que tengan un máximo de doce, quince y veinte años de antigüedad, respectivamente, contados a partir del año modelo de fabricación, y que hayan cumplido con la verificación periódica en los términos que establezcan las normas correspondientes.

Artículo 39. Los vehículos destinados al servicio de autotransporte federal y privado de pasajeros, turismo y carga, deberán cumplir con las condiciones de **antigüedad de acuerdo al año modelo de fabricación**, peso, dimensiones, capacidad y otras especificaciones, así como con los límites de velocidad en los términos que establezcan los reglamentos respectivos. Asimismo, están obligados a contar con dispositivos de control gráficos o electrónicos de velocidad máxima.

Artículo 45 Bis. El gobierno federal deberá promover e instrumentar anualmente a través de la Secretaría, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, programas de crédito, financiamiento y garantías dirigidos a quienes presten el servicio de autotransporte federal y privado, los cuales deberán otorgarse preferentemente a quienes cuenten con un parque vehicular menor a seis unidades.

Artículo 45 Ter. El Ejecutivo federal deberá proponer en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federa-

ción de cada ejercicio fiscal asignar una partida presupuestaria para garantizar la ejecución y cumplimiento de los programas a que se refiere la presente ley.

Artículo 45 Quáter. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión deberá incluir en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, la asignación presupuestaria que garantice la ejecución y cumplimiento de los programas a que se refiere esta ley.

Capítulo I BIS

Del Consejo Nacional del Autotransporte Federal

Artículo 45 Quintus. El Consejo Nacional del Autotransporte Federal, en adelante el Consejo, es un organismo tripartita, integrado por quince personas provenientes del sector público, privado y académico con reconocidos méritos y experiencia, en materia de autotransporte federal.

El sector público estará integrado por el Secretario de Comunicaciones y Transportes y por un representante, respectivamente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Economía, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Secretaría de Seguridad Pública; el sector privado se integrará por cinco representantes de las cámaras y asociaciones de transportistas, armadoras, y de actividades auxiliares complementarias del autotransporte, y el sector académico por cinco académicos y científicos.

Los representantes del sector público no podrán tener un rango inferior al de Subsecretario, quien podrá nombrar un suplente que actuará en caso de faltas temporales, debiendo tratarse de un funcionario con el rango inmediato inferior al del propietario.

Los representantes del sector privado deberán tener el rango de presidente de la Cámara y/o Asociación correspondiente y serán designados por el Secretario eligiéndolos de entre las cámaras y/o asociaciones más representativas del sector.

El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento del objeto del propio Consejo. Dicha participación será con carácter honorífico.

Artículo 45 Sextus. El Consejo es un órgano de consulta permanente que tendrá por objeto:

I. Emitir opiniones para efficientar el servicio de autotransporte federal en el territorio nacional;

II. Promover la implementación de programas de capacitación y adiestramiento para conductores, así como la creación de instituciones autorizadas y certificadas que se encarguen de la capacitación y adiestramiento, para lograr eficiencia, seguridad y eficacia en el servicio;

III. Llevar a cabo las acciones conducentes para mejorar la seguridad de los vehículos que circulen en caminos y puentes de jurisdicción federal, así como la reducción de emisiones contaminantes de vehículos;

IV. Promover la modernización de la industria del autotransporte federal;

V. Coadyuvar en las medidas que adopte la Secretaría, para la verificación técnica de los vehículos de autotransporte de carga, pasaje y turismo, en términos de las normas oficiales mexicanas respectivas;

VI. Promover la creación de organismos de certificación para que participen en la instrumentación de los procedimientos de verificación en términos de las normas oficiales mexicanas aplicables;

VII. Emitir opinión en mejora regulatoria, para agilizar trámites y servicios en el sector;

VIII. Promover la integración y desarrollo de flotas vehiculares con tecnologías amigables con el medio ambiente para reducción de contaminantes y menores consumos de combustible;

IX. Proponer a las autoridades competentes mecanismos para salvaguardar la integridad de las personas y de sus bienes, así como para prevenir la comisión de delitos en carreteras y puentes de jurisdicción federal; y

X. Proponer mecanismos de combate a la corrupción en instituciones encargadas de la operación del autotransporte federal, así como esquemas de denuncia.

Artículo 45 Séptimus. Las sesiones que celebre el Consejo, serán presididas por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, quien en todo caso tendrá voto de calidad.

El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Subsecretario de Transporte.

Artículo 45 Octavus. El Consejo podrá funcionar en Pleno o en comisiones y se reunirá por lo menos trimestralmente a convocatoria de cualquiera de sus integrantes, de conformidad con lo previsto en su reglamento interno.

El Consejo tendrá las atribuciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto, conforme a lo previsto en su reglamento interno, mismo que será emitido por la Secretaría, previa aprobación de los propios integrantes del Consejo.

Artículo 46 Bis. El servicio de autotransporte de pasajeros se deberá prestar en vehículos que tengan una antigüedad de hasta quince años contados a partir del año modelo de fabricación.

La Secretaría en el reglamento respectivo, atendiendo a la clasificación del servicio de autotransporte de pasajeros, deberá establecer los límites de ingreso y de operación para prestar el servicio por año modelo de fabricación.

Los permisionarios del servicio deberán utilizar exclusivamente vehículos que tengan la antigüedad máxima a que se refiere este artículo. La Secretaría deberá expedir los lineamientos generales para la renovación vehicular que corresponda.

En todo caso los vehículos que se sustituyan por haber alcanzando la antigüedad prevista en el presente artículo, deberán ser destruidos de conformidad con los programas y disposiciones reglamentarias aplicables.

Artículo 46 Ter. Los permisionarios presentarán, ante la Secretaría, el programa para la sustitución o cambio del vehículo o los vehículos de su propiedad o posesión con antigüedad mayor a quince años.

Cuando se trate de titulares de un permiso de autotransporte federal que quieran dar de alta vehículos adicionales a los que ampara el permiso correspondien-

te, deberán acreditar que ya presentaron ante la Secretaría, el programa de sustitución vehicular a que se refiere este artículo.

Artículo 48 Bis. El servicio de autotransporte de turismo se deberá prestar en vehículos que tengan una antigüedad de hasta doce años contados a partir del año modelo de fabricación.

La Secretaría en el reglamento respectivo, atendiendo a la clasificación del servicio de autotransporte de turismo, deberá establecer los límites de ingreso y de operación para prestar el servicio por año modelo de fabricación.

Los permisionarios del servicio deberán utilizar exclusivamente vehículos que tengan la antigüedad máxima a que se refiere este artículo. La Secretaría deberá expedir los lineamientos generales para la renovación vehicular que corresponda.

En todo caso los vehículos que se sustituyan por haber alcanzando la antigüedad prevista en el presente artículo, deberán ser destruidos de conformidad con los programas y disposiciones reglamentarias aplicables.

Artículo 48 Ter. Los permisionarios presentarán, ante la Secretaría, el programa para la sustitución o cambio del vehículo o los vehículos de su propiedad o posesión con antigüedad mayor a quince años.

Cuando se trate de titulares de un permiso de autotransporte federal que quieran dar de alta vehículos adicionales a los que ampara el permiso correspondiente, deberán acreditar que ya presentaron ante la Secretaría, el programa de sustitución vehicular a que se refiere este artículo.

Artículo 50 Bis. El servicio de autotransporte de carga se deberá prestar en vehículos que tengan una antigüedad de hasta veinte años contados a partir del año modelo de fabricación.

La Secretaría en el reglamento respectivo, atendiendo a la clasificación del servicio de autotransporte de carga, deberá establecer los límites de ingreso y de operación para prestar el servicio por año modelo de fabricación.

Los permisionarios del servicio deberán utilizar exclusivamente vehículos que tengan la antigüedad máxima

a que se refiere el párrafo anterior. La Secretaría deberá expedir los lineamientos generales para la renovación vehicular que corresponda.

En todo caso los vehículos que se sustituyan por haber alcanzando la antigüedad prevista en el presente artículo, deberán ser destruidos de conformidad con los programas y disposiciones reglamentarias aplicables.

Artículo 50 Ter. Los permisionarios presentarán, ante la Secretaría, el programa para la sustitución o cambio del vehículo o los vehículos de su propiedad o posesión con antigüedad mayor a veinte años.

Cuando se trate de titulares de un permiso de autotransporte federal que quieran dar de alta vehículos adicionales a los que ampara el permiso correspondiente, deberán acreditar que ya presentaron ante la Secretaría, el programa de sustitución vehicular a que se refiere este artículo.

Artículo 74. ...

I. a IV. ...

V. Cuando por orden judicial el permisionario pierda la propiedad o posesión de un vehículo previamente dado de alta, la Secretaría deberá darlo de baja del permiso correspondiente y solicitar a la autoridad competente su retiro de la circulación.

VI. Incumplir con cualquiera de las disposiciones en materia de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado, con multa de hasta quinientos días de salario mínimo, y

VII. Cualquier otra infracción a lo previsto en la presente Ley o a los ordenamientos que de ella se deriven, con multa de hasta mil días de salario mínimo.

...
...
...

Transitorios

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

Segundo. Quienes hayan obtenido un permiso para la prestación del servicio de autotransporte federal con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, tendrán un plazo de un año posterior a su publicación, para aprobar el examen de conocimientos teóricos y prácticos que acredite que dominan los temas relacionados con la operación del autotransporte federal a que se refiere la fracción I del artículo 9o. de esta Ley, en los términos que establezca la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En caso de no aprobar el examen correspondiente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá, otorgarles una prórroga de seis meses para aprobarlo.

Tercero. Para la renovación de los vehículos de autotransporte de pasaje y turismo a que se refieren los artículos 46 Bis y 48 Bis de este Decreto, se establece para retirarlos de circulación un periodo de transición de cuatro años, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, debiéndose observar lo dispuesto en la tabla siguiente:

Se deberán retirar	Los vehículos con antigüedad
1 ^{er} año	De treinta años o más
2 ^o año	De 29 a 25 años
3 ^{er} año	De 24 a 20 años
4 ^o año	De 19 a 15 años

Cuarto. Para la renovación de los vehículos de autotransporte de carga a que se refiere el artículo 50 Bis de este decreto, se establece para retirarlos de circulación un periodo de transición de diez años, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, debiéndose observar lo dispuesto en la tabla siguiente:

Se deberán retirar	Los vehículos con antigüedad
1 ^{er} año	De 44 años o más
2 ^o año	De 43 a 38 años
3 ^{er} año	De 37 a 36 años
4 ^o año	De 35 a 34 años
5 ^o año	De 33 a 32 años
6 ^o año	De 31 a 30 años
7 ^o año	De 29 a 28 años
8 ^o año	De 27 a 26 años
9 ^o año	De 25 a 24 años
10 ^o año	De 23 a 21 años

En todo caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con la participación que corresponda a otras dependen-

cias de la Administración Pública Federal, en un plazo no mayor a tres meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, expedirá los lineamientos generales, y las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para la renovación vehicular correspondiente.

Quinto. Para el cumplimiento de la renovación vehicular a que se refiere este decreto, el titular del Ejecutivo federal, a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, deberá en un plazo no mayor a tres meses contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, publicar en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones que sean necesarias al Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican, publicado en el DOF el 30 de octubre de 2003 y modificado mediante Decretos publicados en el DOF el 12 de enero de 2005, el 12 de mayo, 28 de noviembre y 4 de marzo de 2008, para que se otorgue un estímulo fiscal equivalente a dos veces el previsto en el mencionado decreto, cuando se tenga la obligación de retirar de circulación los vehículos de autotransporte de conformidad con lo establecido en este Decreto.

Para tener derecho al estímulo fiscal a que se refiere el presente artículo transitorio, los contribuyentes deberán cerciorarse que el vehículo de autotransporte que, a su elección, entregue el permisionario ha sido de su posesión o propiedad, cuando menos los últimos doce meses inmediatos anteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.

Todos aquellos vehículos que no lograron ser reemplacados conforme al Aviso de inicio de la primera etapa del canje de placas 2004-2006 e inicio de asignación de placas 2004-2006 a vehículos que realicen trámites de altas e inclusiones de vehículos a permisos de autotransporte federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 2004, podrán sujetarse a los beneficios establecidos en el presente artículo transitorio, siempre y cuando los permisionarios del servicio de autotransporte se obliguen a dar cumplimiento a los requisitos que en materia de seguridad y de condiciones físico mecánicas, que al efecto establezca la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con la participación que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Sexto. Los permisionarios del servicio de autotransporte, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán en todos los casos presentar, un programa para la sustitución o cambio del vehículo o los vehículos que ampara el permiso corres-

pondiente, que tengan una antigüedad mayor a doce, quince o veinte años, según se trate de vehículos destinados al servicio de autotransporte de turismo, pasaje o carga.

El programa deberá presentarse ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conforme a las disposiciones reglamentarias que al efecto expida la propia Secretaría, dentro del plazo de tres meses posteriores a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Séptimo. El Consejo Nacional del Autotransporte Federal deberá quedar instalado en un plazo no mayor a tres meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto. Para tal efecto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expedirá las disposiciones reglamentarias que sean necesarias dentro de los treinta días siguientes a la publicación de este Decreto.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá expedir el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Autotransporte Federal dentro de los sesenta días siguientes a su instalación, previa aprobación de los miembros del propio Consejo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 20 de abril de 2010.— Diputado Juan José Guerra Abud (rúbrica).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Transportes.

LEY DEL MERCADO DE VALORES

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se recibió del diputado Daniel Gabriel Ávila Ruiz, del Grupo Parlamentario del PAN, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella: «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, a cargo del diputado Daniel Gabriel Ávila Ruiz, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal de la LXI Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacio-

nal, con fundamento en lo estipulado en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la Ley del Mercado de Valores al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El sistema financiero mexicano está integrado por diversos sectores, entre los que figuran el bancario, ahorro y crédito popular, intermediarios financieros no bancarios, derivados, seguros y fianzas, y el bursátil; los cuales, debido a la globalización, han sido sujetos a una creciente regulación, básicamente prudencial, a fin de prever posibles desequilibrios en el sistema financiero que pongan en riesgo la estabilidad económica del país y obstaculicen su desarrollo.

Así, dentro del sector bursátil existen instituciones que desempeñan diferentes tareas, tales como las sociedades de inversión, sociedades que prestan servicios a éstas, valoradoras de acciones, operadoras de sociedades de inversión, distribuidoras de acciones, proveedoras de precios, contrapartes de valores y calificadoras de valores, entre otras; las cuales, a pesar de contar con un marco normativo, siguen operando bajo una regulación laxa que les permite actuar de forma discrecional bajo principios y criterios que, en muchas circunstancias, se encuentran alejados de las sanas prácticas financieras y generan severos daños a la economía. Por todo ello, y con el afán de establecer bases sólidas para el funcionamiento de los integrantes del sistema financiero nacional, así como generar certidumbre tanto para los inversionistas como para el público en general, resulta preciso revisar la regulación en la materia.

Como resultado del contexto generado por la crisis financiera internacional, durante los últimos meses las calificadoras de valores han adquirido singular atención, pues quedaron en evidencia las insuficiencias y deficiencias en la emisión o seguimiento de sus calificaciones. Como lo señala la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo,* las calificadoras han contribuido al desarrollo de la crisis financiera internacional, ya que éstas “subestimaron de forma manifiesta el riesgo de crédito, inherente sobre todo a los productos de crédito estructurados, y no supieron adaptar sus calificaciones cuando los mercados se deterioraron”.

Sin embargo, y a pesar de los errores cometidos, las calificadoras no fueron las únicas responsables de la crisis; también los inversionistas generaron desequilibrios al depositar en exceso su confianza en las instituciones calificadoras, los reguladores, a su vez, no prestaron la debida atención ni fueron capaces de prever los desequilibrios que se estaban generando en los mercados.

Bajo este contexto, y con la finalidad de evitar futuros desequilibrios, es necesario fortalecer la regulación aplicable para cada uno de los integrantes del sistema financiero; en el caso que nos ocupa, para las calificadoras de valores que operan en México, tales como Standard & Poor's, Fitch México y Moody's México, así como dotar a las autoridades reguladoras, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con mayores facultades, a fin de favorecer una oportuna acción e intervención para prevenir y corregir los posibles malos funcionamientos

Particularmente en el caso de las instituciones calificadoras de valores, se requiere establecer un marco legal que favorezca una actuación transparente y que atienda en todo momento a la emisión de calificaciones de calidad, basadas en procedimientos y políticas profesionales, imparciales claras y sujetas a evaluación. Además, se precisa un marco normativo que garantice que las calificaciones son el reflejo de las condiciones que prevalecen tanto al interior de las emisoras como en los mercados, pues es claro que dichas calificaciones inciden directamente en el monto de recursos que recibirá o dejará de recibir el mercado de valores.

Asimismo, las calificaciones que estas instituciones emiten tienen fuertes efectos más allá del mercado de valores, en especial en la estabilidad financiera de algunas economías, pues para nadie es ajeno el hecho de que las declaraciones de estas instituciones van seguidas de movimientos en variables macroeconómicas. Pero surgen las dudas: ¿las instituciones calificadoras de valores emiten sus calificaciones con base en información cierta y comprobable?, ¿tienen conflictos de intereses las personas que realizan el proceso de calificación?, ¿está el personal de estas instituciones capacitado para realizar sus labores?

Con el afán de prevenir algunas prácticas de las instituciones calificadoras de valores que pudiesen resultar nocivas para el sistema financiero y la economía mexicana, se proponen las siguientes modificaciones que contribuirán a dar mayor transparencia y confiabilidad a sus operaciones y a la información que emitan.

Entre las modificaciones propuestas se encuentra que cuando se busque la autorización para actuar como institución calificadora de valores se deberán presentar los manuales internos que contengan las políticas y procedimientos para prever, detectar, eliminar y revelar los conflictos de intereses de quienes participan en el proceso de calificación; esto con el afán de asegurar la calidad e imparcialidad de las calificaciones. De la misma manera, se solicitan las políticas y procedimientos destinados a asegurar que el personal que participa en los procesos de calificación cuentan con las aptitudes necesarias para desempeñar su labor.

Asimismo, se señala que la CNBV deberá especificar en disposiciones generales el tipo de información que las sociedades calificadoras se obligarán a deberán poner a disposición del público con el objeto de que cualquier persona disponga de la información necesaria para examinar y verificar la veracidad de las calificaciones que se emitan.

Para fortalecer la objetividad se propone que cuando una institución emita calificaciones que no reflejen las condiciones del mercado ni la calidad crediticia de los valores, le sea revocada su autorización para organizarse y operar en el mercado mexicano.

En el mismo sentido, se propone que, además de las sanciones establecidas en la ley, se amplíe el tipo de sanciones, pues actualmente sólo se considera la revocación de las autorizaciones; sin embargo, existen prácticas que si bien ameritan sanciones, no justifican una revocación definitiva. Por todo ello, se propone que la CNBV tenga facultades para prohibir la emisión de calificaciones crediticias por un periodo determinado o indeterminado, o sobre una emisora en particular, y que se elimine tal prohibición cuando se hayan corregido o eliminado los motivos que dieron origen a dicha sanción.

Estas propuestas de modificaciones fortalecen el marco regulatorio de las instituciones calificadoras de valores, y contribuyen a la protección de nuestro sistema financiero.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Mercado de Valores

Artículo Único. Se reforman los artículos 335, 339 y 340, y se adiciona un artículo 340 Bis, todos de la Ley del Mercado de Valores para quedar como sigue:

Artículo 335. ...

I. y III. ...

IV. Manuales internos que contengan como mínimo lo siguiente:

a) y b) ...

c) Políticas y procedimientos en relación con los socios, directivos, consejeros, empleados y todas aquellas personas que participen en el proceso de calificación para prevenir, detectar, eliminar y revelar conflictos de intereses que pudiesen afectar la calidad e imparcialidad de la calificación crediticia.

d) Estándares, políticas y procedimientos para evaluar que cualquier persona que participe en el proceso de calificación posea los conocimientos, experiencia y capacidad para desempeñar la actividad.

Artículo 339. ...

Asimismo, la comisión establecerá en las citadas disposiciones, la información financiera, administrativa y operativa que deberán presentarle las instituciones calificadoras de valores, **así como la que deberán poner a disposición del público en general a través de los medios que señale.**

Artículo 340. ...

I. y II. ...

III. Las calificaciones que emitan no reflejen las condiciones reales del mercado ni la calidad crediticia de los valores.

Artículo 340 Bis. La comisión podrá adoptar alguna de las siguientes medidas cuando la institución calificadora cometa infracciones no consideradas en el artículo que antecede:

I. Prohibición de emitir calificaciones crediticias por un periodo determinado o hasta que se corrija el acto, práctica o motivo de la infracción;

II. Prohibición de emitir calificaciones crediticias sobre una emisora o emisoras por un período determinado.

Transitorios

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

Nota:

* Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo (2009). Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las Agencias de Calificación Crediticia. Disponible en www.europarl.es

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2010.— Diputado Daniel Gabriel Ávila Ruiz (rúbrica).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se recibió del diputado Juventino Víctor Castro y Castro, del Grupo Parlamentario del PRD, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella: «Iniciativa que reforma los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juventino Víctor Castro y Castro, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Juventino Víctor Castro y Castro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura y en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de de-

creto que reforma los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los grandes retos del derecho constitucional, es enumerar –lo más ampliamente posible– los derechos fundamentales del individuo en lo particular y en lo colectivo, es decir en el ámbito cultural que requiere el ser humano para poder llegar a sus metas.

Enumerar cuáles son los derechos fundamentales de las personas, es más fácil que garantizarles que es posible los ejerzan. De ahí la importancia del acceso a la justicia. Los justiciables deben saber qué les está permitido y qué prohibido por dañar o poner en peligro un correcto estado de derecho, en el cual deben convivir.

La enumeración y precisión de los derechos esenciales, se obtuvo con la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” que llevó a cabo la Revolución Francesa de fines del Siglo XVIII, bajo la enumeración de algunos de tales derechos, que si no fue exhaustiva al menos fue representativa; y con los derechos reconocidos por la corona inglesa a los colonos del norte de América, fuente y origen del nuevo constitucionalismo americano.

Pero si queremos adentrarnos en el sistema de garantías de tales derechos fundamentales constitucionalmente enumerados, forzosamente debemos referirnos a nuestra patria, donde en el siglo XVIII (1847) nace el juicio de amparo, primero en la Constitución de Yucatán, y finalmente en el Acta de Reformas Constitucionales, con jurisdicción federal, precisamente de mediados de ese siglo.

En efecto, no resultaba suficiente con reconocer los derechos fundamentales, (que muchos enumeran y analizan como derechos humanos), sino que resultaba indispensable dotar al pueblo mexicano con acciones procesales que permitieran que los jueces federales obligatoriamente analizaran –previa queja de personas legitimadas– los incumplimientos indicados de las autoridades en el respeto de los derechos primarios del pueblo mexicano. Así en 1847 nace dramáticamente nuestro Juicio y Acción de Amparo, para reclamar los incumplimientos y la falta de reconocimiento total de tales derechos esenciales.

Pero nace la acción bajo un requisito de exigencia: las violaciones que pueden reclamarse bajo el amparo sólo son

aquellas individuales que sufra y reclame un ofendido concreto.

Todavía hasta la fecha dos fracciones (la I y la II) dicen: La primera: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”. Y la segunda fracción II: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial que verse la queja, sin hacer una declaración respecto de la ley o acto que la motivare.”

El “individualismo” del amparo fue una verdad sabida y proclamada por don Mariano Otero, el padre del amparo. En su histórico voto particular con frecuencia hace resaltar cuál es el objetivo especial de la garantía procesal que debe desempeñar el juicio de amparo, y la acción que le da vida. En uno de los pasajes de su inspirado reto particular, decía: “...propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad...”

Pero todo lo anterior se da en una época en que el liberalismo mexicano se enfrentaba con el conservadurismo, principalmente de las autoridades que gobernaban.

Por ello el amparo (protector amplísimo de los derechos fundamentales de los individuos) nace dentro de una sociedad inmersa en sus luchas por obtener la protección individual de todas las personas (base del liberalismo), en conflicto con el poder público que tan sólo velaba por el interés de las clases privilegiadas.

La Revolución Mexicana que estalló en 1910, por supuesto confirmó el proteccionismo individual del liberalismo, pero tuvo siempre en sus metas finales hacer resaltar el interés social, el interés colectivo. Y nacieron así en nuestro sistema legal, principalmente en el constitucional, el resalte de los derechos sociales, que principalmente contemplan el área de los campesinos (artículo 27); el disfrute de los derechos de los trabajadores (artículo 123); y el bien de los gobernados contra los monopolios (después extendidos a toda clase de prácticas monopólicas) los estancos y las exenciones privilegiadas de impuestos otorgados a los empresarios.

Y finalmente, el ilegal acaparamiento que tenga por objeto obtener el alza de los precios en perjuicio del pueblo, y en general (dice el artículo 28 constitucional) “todo lo que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.”

Pero se olvidó el Constituyente de 1916-1917, el accionar de la colectividad agraviada en forma indiscriminada. Sólo ratificó en sus artículos 103 y 107 constitucionales, que autorizan el ejercicio de la acción de amparo en forma individual, y no así la colectiva.

Es hasta el año de 2010 (un siglo más tarde), que la Constitución ha permitido, en su artículo 17, el ejercicio generalizado de las acciones colectivas, en general, según regulación que el Congreso de la Unión decreta sobre la reglamentación de las leyes que regulen dichas acciones por materias concretas.

De ahí que proponga en esta iniciativa que se dé nacimiento a una acción de amparo social, que colectivamente haría posible no sólo los derechos sociales al lado de los individuales, sino que haga prevalecer los llamados derechos difusos (pertenecientes a todos), aquéllos que protegen el medio ambiente, y los de los consumidores, pero incluyendo los culturales y los de asistencia, actualmente desprotegidos de hecho.

He tomado como modelo de las acciones individuales, lo sugerido por la Suprema Corte de Justicia en 2001 en su determinante proyecto que no ha sido tomado en cuenta por los otros dos poderes públicos.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad: a) que violen los derechos individuales garantizados en el Capítulo I, Título Primero de esta Constitución; b) que lesionen esos derechos en forma indirecta con motivo de la invasión de esferas competenciales de la federación por parte de los estados o el Distrito Federal, o de éstos respecto de las esferas federales; o, c) que afecten los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales suscritos por nuestro país y ratificados por el Senado;

II. Por leyes o actos de la autoridad en violación o desconocimiento de los derechos sociales o colectivos

que otorga esta Constitución, los cuales incluyen los económicos, los culturales, los de asistencia y los de protección al medio ambiente, siempre que esas leyes o actos se ejecuten o traten de ejecutarse en perjuicio de todo el cuerpo social o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad en lo particular.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las siguientes bases:

A. Tratándose del juicio de amparo por violación de derechos individuales, a que se refiere la fracción I de dicho artículo 103, el mismo se ajustará a estos requisitos:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de personas particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

III. Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

En el juicio de amparo por violación de derechos individuales o sociales deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que dispone la ley reglamentaria;

IV. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en

el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

V. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

VI. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios de orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) En materia laboral, cuando se reclaman laudos dictados por las Juntas locales o la federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VII. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VIII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

IX. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y II del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

X. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

XI. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y en interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que quedaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XII. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso,

el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XIII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción IX.

Si el juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezcan;

XIV. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las salas o el pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto que fije la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por la inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XVI. El procurador general de la República o el agente del Ministerio Público federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;

XVII. Si concedido el amparo o **la suspensión definitiva**, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia o **la suspensión** de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estime que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará el plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria; y

XVIII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspende el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza

que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la presta-re.

B. En lo que toca al juicio de amparo por violación de los derechos precisados en la fracción II del artículo 103, el mismo se sujetará a las siguientes bases:

I. El juicio de amparo social o colectivo se puede promover y substanciar a petición de cualquier persona a nombre de toda la sociedad o grupo, por personas físicas o morales legitimadas que se enumeran en el artículo 103. Siempre debe promoverse a nombre y a favor de la sociedad en general, o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad afectables por la violación de sus derechos;

II. Las sentencias que otorguen la protección constitucional solicitada por cualquier persona a nombre de la sociedad, tendrá efectos de generalidad, y beneficiará al grupo social afectado; pero si el juicio fuere sobreseído o se dictare sentencia que niegue la protección constitucional, causará perjuicios procesales sólo para los promoventes del juicio, y no precluirán las acciones de quienes no intervinieron o no actuaron en el juicio;

III. Si varias personas interponen la acción de amparo por violación de derechos sociales, los juicios serán acumulados en los términos que disponga la ley reglamentaria, y serán resueltos en una sola audiencia;

IV. La suplencia de la queja se podrá utilizar en los amparos sociales o colectivos interpuestos por personas individuales a nombre de la sociedad o grupos específicos.

V. El amparo por violación de los derechos sociales se promoverá y substanciará dentro de los términos y bajo los plazos que se fijan para el amparo por violación de derechos individuales, y en la misma forma se procederá en caso de falta de disposición expresa aplicable al amparo social, siempre y cuando ello no contradiga la estructura de este último tipo de juicios.

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 20 de abril de 2010.— Diputado Juventino Víctor Castro y Castro (rúbrica).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:

Se recibió del diputado Alberto Cinta Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella:

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, suscrita por el diputado Alberto Cinta Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Alberto Cinta Martínez y Rogelio Cerda Pérez, diputados integrantes a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México y Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

La Ley Federal de Telecomunicaciones –publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de mil novecientos noventa y cinco– ordenó al titular del Poder Ejecutivo Federal la constitución de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dotado de autonomía técnica y operativa, responsable de la

regulación y promoción del desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país.

En cumplimiento del mencionado mandamiento legal, el Presidente de la República creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis.

En ese tenor, tanto el decreto de creación de la CofeteL, como el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establecieron un sistema de competencias en el que aquella comparte una serie de atribuciones con otras áreas o unidades sustantivas centrales de la propia dependencia, tales como la Subsecretaría de Comunicaciones y la Dirección General de Política de Telecomunicaciones.

Posteriormente, tal esquema de distribución compartida de facultades entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Cofetel fue replicado por el legislador, al aprobar el texto vigente del artículo 9–A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de dos mil seis.

Es indudable que el sistema que nos ocupa ha provocado un efecto –conocido como “doble ventanilla”– que demora la toma de decisiones, no únicamente en perjuicio de los sujetos regulados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por la Cofetel, sino también en contra de los propios usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Al respecto, se hace necesario precisar que tal sistema de atribuciones compartidas no se ajusta a las mejores prácticas internacionales, según las cuales el órgano regulador independiente –es decir, la Cofetel en el caso de México– se constituye como la entidad responsable de la regulación, en tanto que el ministerio o la Secretaría de Estado –es decir, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes– mantiene intocadas las atribuciones relacionadas con el diseño y el establecimiento de las políticas del sector.

Asimismo, es importante señalar que la experiencia internacional también demuestra que la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en cualquier mercado, se incrementa en función del grado de independencia de la entidad reguladora, no solamente frente a los operadores regulados, sino también ante las estructuras centrales de gobierno.

México ha asumido compromisos internacionales –fundamentalmente frente a la Organización Mundial de Comercio– en el sentido de que la entidad reguladora sea independiente de todo proveedor de servicios básicos de telecomunicaciones, y que las decisiones y los procedimientos puestos en marcha por ésta sean imparciales respecto de todos los participantes del mercado.

De modo semejante, analistas y expertos en la materia coinciden en que el modelo de regulación que ha dado muestras de ser más eficiente y efectivo, es aquél donde la entidad reguladora ha sido investida de autonomía para dictar sus resoluciones en relación con los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones, con el ingreso en el mercado y las licitaciones sobre el espectro radioeléctrico, así como con los conflictos y arreglos de interconexión, entre otros aspectos.

Igualmente, en opinión de destacados expertos como los consultados por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias, que en el mes de marzo de 2010 publicó el estudio denominado “Evaluación del desempeño de los órganos reguladores en México”, la entidad reguladora debe: a) Tener un mandato claro, establecido en ley, que señale precisa y puntualmente lo que el regulador debe hacer y cómo debe actuar; b) Actuar mediante procedimientos abiertos, claros y transparentes, con objeto de que los resultados de la regulación sean previsibles; e) Contar con un equipo de especialistas experimentado y multidisciplinario, y d) Disponer de vías efectivas de rendición de cuentas.

En virtud de lo anterior, la iniciativa propone establecer un mandato legal preciso para la entidad reguladora mexicana –la Cofetel– invistiéndola de amplias facultades, que deberá ejercer de manera autónoma frente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la vez que ésta última –por conducto del Secretario del despacho– mantiene incólumes sus atribuciones respecto del diseño y el establecimiento de las políticas del sector.

Hoy, después de casi catorce años de existencia, la Cofetel ha alcanzado resultados positivos en la emisión de reglas para la apertura de la competencia en el mercado de telefonía de larga distancia, en las licitaciones de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, en la introducción de la modalidad “el que llama, paga” en telefonía móvil, así como en la reducción de algunas tarifas de los servicios de telecomunicaciones.

No obstante ello, no debe soslayarse que en el país subsisten importantes desafíos regulatorios que otras naciones han sido capaces de enfrentar y resolver satisfactoriamente mediante la actuación de sus entidades reguladoras. Tales son los casos, por ejemplo, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de los Estados Unidos de América, de España, de la República Federativa del Brasil y de Australia.

Con la propuesta, la Cofetel se verá fortalecida, en mejores condiciones y con más instrumentos a su alcance, para hacer frente y resolver los desafíos que plantean los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Recientemente el Centro de Estudios Espinoza Yglesias publicó un estudio denominado “Evaluación del desempeño de los órganos reguladores en México”, obteniendo la Cofetel la calificación más baja de todos los órganos reguladores mexicanos evaluados por dicho centro de estudios, con un promedio de 4.2 de calificación.

Del contenido del citado estudio se desprende que el problema fundamental que enfrenta la Cofetel es en realidad un diseño normativo o institucional muy deficiente que se refiere principalmente al esquema de atribuciones compartidas con la SCT, denominado como “doble ventanilla”.

El estudio señala que existe una tendencia de debilitamiento del Ejecutivo por parte del Poder Legislativo al conformar determinados órganos. Se sugirió que habría que valorar hasta qué punto la falta de comunicación entre la Cofetel y la SCT proviene del propio diseño legislativo, o si se debe más bien, a elementos contingentes como la composición del personal de las instancias correspondientes y su recíproca actitud.

En opinión del Centro de Estudios Espinoza Yglesias el retraso en el otorgamiento de facultades plenas a la Cofetel es resultado del temor del Poder Ejecutivo de perder el poder político que representa el regular a los medios de telecomunicaciones y a las grandes empresas del sector, que son determinantes en los resultados electorales.

Finalmente, dicho centro de estudios señala que entre las razones que explican que la Cofetel no haya podido modificar el esquema regulador actual, se encuentra no sólo la falta de atribuciones de la Cofetel frente a la SCT como un problema ab initio del sistema, sino también el hecho de que los actores económicos han sido muy eficaces en apoyar el mantenimiento del statu quo que les beneficia.

La presente iniciativa propone, dentro de sus objetivos, dar solución puntual a cada uno de los problemas que se desprenden del diagnóstico realizado por el prestigioso Centro de Estudios Espinoza Yglesias.

De la integración de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

Los órganos reguladores de las telecomunicaciones aparecieron, por primera vez, en los Estados Unidos de América y en Canadá, a finales del siglo diecinueve. En aquel tiempo, se trató de entidades colegiadas, estructuradas como comisiones cuyas decisiones se tomaban por mayoría simple, aunque en realidad eran dirigidas por un presidente.

A finales de la década de los años ochenta del siglo veinte, en el mundo comenzaron a aparecer nuevos órganos reguladores, en los cuales un director general era el responsable de tomar las decisiones. Bajo este modelo, destaca la OFTEL, del Reino Unido, establecida en mil novecientos ochenta y cuatro –ante la privatización de la empresa estatal British Telecom–.

Una década más tarde, diversas naciones retornaron la estructura de cuerpo colegiado para sus entidades reguladoras de las telecomunicaciones. Hoy, de acuerdo con datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones –UIT– ochenta y siete países –es decir, dos terceras partes de las naciones encuestadas en dos mil cinco– han optado por entidades reguladoras estructuradas como cuerpos colegiados.

En México, desde su creación, la Cofetel ha sido un cuerpo colegiado. Sin embargo, la distribución de funciones entre sus integrantes dista mucho de reflejar –precisamente– dicha integración colegiada, puesto que su Presidente concentra buena parte de las atribuciones y facultades esenciales –sustantivas y administrativas– en la actuación de la entidad reguladora.

En este mismo sentido se pronunció el Centro de Estudios Espinoza Yglesias al señalar en su estudio que la “voz cantante” de la Cofetel ha sido la del Presidente y no la del Pleno. Así, señala que dada esta potencial desvinculación entre las decisiones del Presidente de la Cofetel y las opiniones del Pleno, impera una lógica de acción colectiva que no depende de la experiencia y capacidad técnica de la Cofetel como órgano, sino de la gestión de los acuerdos o desacuerdos entre el Presidente y los comisionados, lo cual

es incompatible con la posibilidad de generar un impacto regulador de calidad.

Ante tal situación, la iniciativa se inspira en la revitalización de la Cofetel como auténtico cuerpo colegiado, con un Pleno de comisionados participativo, dinámico, corresponsable en la toma de decisiones y en el cumplimiento de obligaciones y en la generación de resultados.

Al respecto, es importante considerar que las entidades reguladoras constituidas como cuerpos colegiados operan, fundamentalmente, a través de dos modelos distintos de organización: el esquema según el cual la responsabilidad del funcionamiento del órgano recae sobre su Presidente –precisamente el modelo actual de la Cofetel– o el esquema según el cual las responsabilidades se distribuyen funcionalmente entre los comisionados –mejor práctica internacional–.

El modelo actual de la Cofetel puede describirse como una estructura vertical o jerárquica, en la que el Presidente de la entidad –a la vez comisionada– toma la responsabilidad ejecutiva y administrativa de los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para llevar a cabo las funciones sustantivas encomendadas al órgano, en tanto que los demás comisionados ejercen su derecho de voto respecto de los asuntos estratégicos de la entidad reguladora. En estos casos, el Presidente goza de facultades discrecionales respecto del funcionamiento interno del órgano.

En cambio, en el modelo de mejor práctica internacional, los comisionados no solamente ejercen su derecho a voto, sino que también asumen funciones ejecutivas, tales como verificación y análisis económico y jurídico– y, de ese modo, se involucran en la planeación y en la ejecución de las funciones de la entidad reguladora.

A mayor abundamiento, buena parte de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) siguen el modelo de mejor práctica internacional. Entre ellos, destacan los Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Francia, Holanda, Suecia y Australia.

Asimismo, diversos estudios internacionales demuestran que las entidades que operan bajo el modelo de mejor práctica internacional alcanzan un mejor desempeño regulatorio que aquéllas que funcionan según el modelo actual de la Cofetel,¹ que fue calificado con un promedio de 4.2, de la escala del cero al diez, por el Centro de Estudios Espinoza Yglesias.

Consecuentemente, en términos de todo lo anterior, el planteamiento propuesto en la iniciativa resulta plenamente compatible con los mercados de telecomunicaciones más eficientes en el mundo y con el diagnóstico del citado centro de estudios.

Por otro lado, no existe hoy dispositivo legal alguno que exija que los integrantes de la Cofetel –sus comisionados– acrediten ser profesionistas en alguna materia o rama afín a las actividades que regulará, como tampoco la ausencia de compromisos ó vínculos directos con los entes regulados.

En este mismo sentido, el Centro de Estudios Espinoza Yglesias señaló que la leyes claramente insuficiente en cuanto a la definición del perfil y las limitaciones de la participación de las personas que podrían ser designadas comisionados de la Cofetel. En la opinión de este centro de estudios se mencionó que la normatividad es en general insuficiente en definir quiénes pueden y no pueden ser comisionados.

Tal situación ha inhibido que los comisionados de la Cofetel asuman responsabilidades específicas al frente de las áreas ejecutivas de la entidad reguladora –las áreas relacionadas con aspectos técnicos, económicos y jurídicos, así como con la radio y la televisión– y que se involucren activamente en la construcción de proyectos y de resoluciones.

A la luz de lo anterior, la iniciativa propone la introducción de nuevos requisitos para ser comisionado de la Cofetel: ser un profesionista en alguna materia afín al objeto de la ley –es decir, a las telecomunicaciones y la radiodifusión– así como nuevas garantías de independencia e imparcialidad frente a los entes regulados que prestan servicios de telecomunicaciones o radiodifusión.

Con ello, se plantean incentivos eficaces para que cada comisionado asuma responsabilidades específicas de dirección en las distintas áreas sustantivas de la Cofetel.

De ese modo, se busca que su participación en el órgano colegiado trascienda la sola emisión de votos en las sesiones plenarias y que, en su lugar, se dé paso a una participación activa en el diseño de proyectos, en la integración de resoluciones y en las labores de supervisión sobre la actuación de las áreas sustantivas.

Por supuesto, es claro que en virtud de la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, el Pleno de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación expulsó del orden jurídico mexicano, entre otros, el párrafo último del artículo 9–C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de dos mil seis, que establecía la facultad del Senado de la República o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, para objetar los nombramientos de los comisionados de la Cofetel, así como las respectivas ratificaciones, que hiciera el Ejecutivo Federal. En consecuencia, tal porción normativa no forma parte del texto vigente de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En tal sentido, el objetivo de la propuesta es optimizar y dar coherencia a la estructura organizativa de la comisión, aprovechando plenamente el capital humano de los comisionados, estableciendo una estructura horizontal que promueva la capacidad de reacción de la Cofetel frente a las complejidades que ofrece el sector de las telecomunicaciones y, por último, disminuyendo la probabilidad y el riesgo de influencias nocivas –por parte de los entes regulados– a través de decisiones colegiadas.

Por otro lado, con objeto de aligerar la carga administrativa que hasta hoy asume el Presidente de la Cofetel, de articular la actuación de los comisionados reunidos en el Pleno y de facilitar el otorgamiento de fe pública respecto de los actos administrativos de la comisión, la iniciativa plantea la creación de la figura del Secretario Ejecutivo, con atribuciones y funciones similares a las que asumen las secretarías ejecutivas de organismos tales como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Federal de Competencia.

Del funcionamiento de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

La iniciativa parte del hecho de que la transparencia y la rendición de cuentas son valores esenciales de cualquier régimen político democrático.

Por ello, y para continuar por el sendero marcado por importantes decisiones legislativas en esa dirección, se propone establecer una vía por la cual la Cofetel rinda cuentas de su actuación ante su superior jerárquico; es decir, ante el titular del Poder Ejecutivo Federal. De aprobarse tal medida, se instituirán nuevos controles que faciliten la correcta ejecución del mandato de la Cofetel, puesto que el incumplimiento de esta obligación de transparencia será considerado como falta grave a cargo del Presidente de la Comisión.

Además, la propuesta incluye a la transparencia, la celeridad, la eficacia, la economía, la legalidad, la difusión de actividades y la buena fe como principios rectores de la actuación de la Cofetel.

Como medida adicional para fortalecer la autonomía presupuestal de la entidad reguladora de las telecomunicaciones y, al mismo tiempo, para garantizar su independencia plena en la toma de decisiones, la iniciativa propone que un porcentaje de los derechos que cobra la Cofetel en ejercicio de sus atribuciones, forme parte de su presupuesto. Ello hará posible que el Gobierno Federal destine tales recursos al desarrollo de las telecomunicaciones en zonas marginadas del país, situación que –sin duda– facilitará el cumplimiento del objetivo de la propia ley, en materia de cobertura social. Además, este planteamiento constituye un mecanismo que ha probado sus bondades en otras entidades reguladoras, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, según se desprende del artículo 18 de la ley que la regula.

A la par, se propone ampliar el ámbito de competencias de la Cofetel, pero exclusivamente en el ámbito regulatorio en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, sin que ello implique –en modo alguno– la afectación o disminución de las facultades que corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes –por conducto de su titular– en los ámbitos del diseño y establecimiento de las políticas sectoriales.

Finalmente, con objeto de consagrar explícitamente el principio de autonomía en las resoluciones de la Cofetel, la propuesta contiene un recurso de reconsideración en contra de las resoluciones que emita la propia comisión.

Con tal medida, se preservan plenamente las vías de impugnación jurisdiccional de los actos de la Cofetel, se da un paso firme en la consolidación de la autonomía de la entidad reguladora de las telecomunicaciones y se privilegian los criterios técnicos en la adopción de las resoluciones en la materia, a la vez que se disminuyen las presiones políticas que, con frecuencia, ejercen los entes regulados sobre las dependencias de la Administración Pública Federal.

Por todo lo hasta aquí expuesto, el objetivo de la propuesta reside en el fortalecimiento de la autonomía de la Cofetel y, al mismo tiempo, en la consolidación de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto del diseño y establecimiento de las políticas del

sector y del otorgamiento de concesiones, permisos y licencias.

Para ello, se plantean nuevos requisitos para ser comisionados de la Cofetel –que fomenten una participación más activa en la construcción de proyectos, en la integración de resoluciones y en la conducción y supervisión de las áreas ejecutivas o sustantivas– así como nuevas facultades del Pleno de la comisión, medidas adicionales en favor de la transparencia y la rendición de cuentas, principios rectores de la actuación de la comisión, así como la creación de una secretaría ejecutiva.

Igualmente, se proponen medidas para disminuir eventuales presiones de los sujetos regulados frente al Secretario de Comunicaciones y Transportes e, incluso, frente al Presidente de la República.

A la luz de lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a esta honorable Asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones:

Artículo Único. Se reforman los artículos 9–A, párrafo primero y fracciones I a XVII; 9–C, fracciones I a III; 9–E, fracciones I, II, IV y V; y se adicionan las fracciones XVIII a XXXV del artículo 9–A, la fracción IV del artículo 9–C, el párrafo último del artículo 9–D, y los artículos 9–F, 9–G, 9–H, 9–I y 9–J de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

Artículo 9-A. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en los Estados Unidos Mexicanos, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada comisión el ejercicio exclusivo de las siguientes atribuciones:

- I. Expedir disposiciones administrativas; elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales, y expedir

las normas mexicanas y normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión;

II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión; así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes;

III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, así como el desarrollo tecnológico en el sector;

IV. Formular y proponer al Secretario del ramo los lineamientos y programas para el establecimiento, uso, aprovechamiento, explotación y desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, así como formular lineamientos y directrices para la elaboración de la estadística de telecomunicaciones;

IV. BIS. Formular, definir y publicar en el Diario Oficial de la Federación, el Programa de Frecuencias de Bandas del Espectro Radioeléctrico que serán materia de licitación pública.

V. Llevar a cabo los procesos de licitación pública para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, incluidas las atribuidas al servicio de radiodifusión; expedir las convocatorias, bases de licitación y demás documentos necesarios para el desarrollo de los mismos; recibir y evaluar las solicitudes; resolver sobre la calificación y descalificación de los interesados; administrar las diversas, fases de las licitaciones; emitir los fallos correspondientes; establecer y dar seguimiento a las condiciones para el pago de las contraprestaciones en favor del Gobierno Federal, descalificar a los participantes ganadores que incumplan con el pago de la contraprestación respectiva y, en su caso, otorgar los respectivos títulos de concesión;

VI. Llevar a cabo los procesos de licitación pública para la ocupación y explotación de posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales; expedir las convocatorias, bases de licitación y demás documentos necesarios

para el desarrollo de los mismos; recibir y evaluar las solicitudes; resolver sobre la calificación y descalificación de los interesados; administrar las diversas fases de las licitaciones; emitir los fallos correspondientes; establecer y dar seguimiento a las condiciones para el pago de las contraprestaciones en favor del Gobierno Federal, descalificar a los participantes ganadores que incumplan con el pago de la contraprestación respectiva y, en su caso, otorgar los títulos de concesión respectivos;

VII. Otorgar, prorrogar, modificar, refrendar y revocar concesiones, autorizaciones y permisos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

VIII. Autorizar la cesión o cualquier forma de transmisión de las concesiones o permisos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Asimismo, resolver sobre las declaratorias de nulidad, revocación, caducidad o rescate de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.;

IX. Establecer los procedimientos de evaluación de la conformidad en materia de telecomunicaciones y ámbitos tecnológicos relacionados; otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que la emitan, y aprobar organismos de certificación, laboratorios de prueba y unidades de verificación;

X. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de los equipos y sistemas de telecomunicaciones o diferentes de telecomunicaciones que afecten la operación de las redes, así como emitir la constancia correspondiente; la comisión podrá autorizar a terceros para emitir las constancias de homologación de los equipos y sistemas que afecten la operación de las redes;

XI. Acreditar peritos en telecomunicaciones, así como certificar las competencias indispensables para la acreditación y recertificación anual de los mismos;

XII. Administrar y planear el espectro radioeléctrico, promover su uso eficiente, así como elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;

XIII. Llevar el Registro Nacional de Telecomunicaciones;

XIV. Promover y vigilar la eficiente interconexión y interoperabilidad de los equipos y redes públicas de tele-

comunicaciones, incluyendo las que se realicen con redes extranjeras, y resolver las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;

XV. Aprobar los convenios de interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones con redes extranjeras y, en su caso, establecer las modalidades a que deberán sujetarse, así como autorizar la instalación de equipos de telecomunicaciones y medios de transmisión que crucen las fronteras del país;

XVI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y en su caso, aprobar las tarifas cuando así se establezca en los títulos de concesión respectivos;

XVI. BIS. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes reglamentos y cualesquiera otra disposición administrativa aplicable;

XVII. Establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios con poder sustancial en el mercado relevante;

XVIII. Recibir el pago o sus comprobantes por concepto de derechos, productos, aprovechamientos o multas que procedan en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

XIX. Verificar, inspeccionar y supervisar que la prestación y operación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como la utilización de las vías generales de comunicación para la debida prestación y operación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, a través de visitas de inspección y verificación que ordene o ejecute para tal efecto y procediendo, en su caso, al aseguramiento de equipos, instalaciones establecidas y todos los bienes muebles e inmuebles dedicados al uso o explotación de la vía de comunicación que no cuente con concesión, permiso o la autorización necesaria, así como vigilar la debida observancia de lo dispuesto en los títulos de concesión, permisos y autorizaciones en la materia;

XX. Concurrir con las delegaciones participantes en foros internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; proponer acuerdos, analizar esquemas de cooperación internacional y, en su caso, convocar a la industria, asociaciones e instituciones académicas y profesionales;

XXI. Fijar la posición del país en las reuniones internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión que se refieran a los asuntos regulatorios, salvo por los que son competencia exclusiva de la Secretaría, así como dar seguimiento a los compromisos adquiridos por el país ante organismos y otras entidades internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

XXII. Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión o por incumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión, permisos o autorizaciones correspondientes;

XXIII. Opinar respecto del otorgamiento de permisos o autorizaciones para el uso de derechos de vía de las vías generales de comunicación a concesionarios o permisionarios de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

XXIV. Proponer a las autoridades competentes los derechos, productos y aprovechamientos aplicables para la utilización, aprovechamiento y explotación de las redes de telecomunicaciones, así como para los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión de su competencia;

XXV. Acordar con los concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión los compromisos que deban ser concertados periódicamente, de conformidad con los títulos de concesión y permisos respectivos;

XXVI. Interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

XXVII. Llevar a cabo el monitoreo del espectro radioeléctrico y emitir los dictámenes y resoluciones que resulten procedentes para procurar u ordenar la corrección de las interferencias que se presenten;

XXVIII. Aplicar y ejercer las funciones de autoridad en las reglas, normas mexicanas, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones administrativas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

XXIX. Autorizar los proyectos de reformas estatutarias de las sociedades concesionarias y permisionarias, así como todos los actos que afecten los derechos concesionados o permisionados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, cuando así lo requieran las disposiciones aplicables;

XXX. Resolver sobre el cambio de bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión;

XXXI. Autorizar a los concesionarios y permisionarios, cuando exista causa justificada, la interrupción total o parcial de la operación de la vía general de comunicación correspondiente o la prestación de sus servicios;

XXXII. Solicitar y requerir a los concesionarios y permisionarios información contable por servicio, región, función y componentes de sus redes, así como toda aquella información que permita conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

XXXIII. Salvaguardar los intereses de los usuarios de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, aseverando su derecho al acceso a dichos servicios en condiciones de calidad. Asimismo, en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, cuidar el respeto a los derechos humanos, a la privacidad y al secreto en las comunicaciones. Para estos efectos, mediante disposiciones de carácter general o en los proyectos de títulos de concesión o en los permisos respectivos, la comisión podrá establecer obligaciones a cargo de los prestadores de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, con objeto de garantizar tales derechos;

XXXIV. Impulsar la participación de las entidades federativas y de los municipios en el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías, y

XXXV. Las demás que le confieran a la comisión otras leyes, reglamentos o decretos.

Artículo 9-C. ...

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y profesionalista en materias afines al objeto de esta ley;

II. Ser mayor de 35 años de edad;

III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones y/o de la radiodifusión, y

IV. No haber ocupado, durante el año inmediato anterior, puesto gerencial o directivo en las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión reguladas por esta ley o por la Ley Federal de Radio y Televisión.

Artículo 9-D. Los comisionados serán designados para desempeñar sus cargos por periodos de ocho años, renovables por un solo período, y solamente podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada.

Cada comisionado tendrá a su cargo la coordinación y supervisión de una unidad administrativa de la comisión que tenga facultades ejecutivas en las áreas técnica, económica, jurídica, internacional y de radio y televisión.

Artículo 9-E. ...

I. Planear, organizar y evaluar el funcionamiento administrativo de la comisión, con sujeción a las disposiciones aplicables y a las establecidas por el Pleno de la comisión;

II. Formular anualmente los anteproyectos de programas y presupuestos de la comisión, para proponerlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III. ...

IV. Coadyuvar en la ejecución de las resoluciones de la comisión y proveer lo necesario para su debido cumplimiento;

V. Expedir y publicar un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la comisión, que incluya los resultados de sus acciones en materia de telecomunicacio-

nes y radiodifusión, así como los criterios que al efecto se hubiesen aplicado, y

VI. ...

Artículo 9-F. Durante el mes de agosto de cada año, el presidente de la comisión deberá presentar al titular del Poder Ejecutivo Federal, por escrito, un informe relativo al desempeño de las atribuciones de la comisión, al cumplimiento de sus programas de trabajo y a los resultados obtenidos.

La omisión en el cumplimiento de la obligación a que se refiere el párrafo anterior será considerada como falta grave del presidente de la comisión.

Artículo 9-G. La comisión contará con un Secretario Ejecutivo, designado por el Pleno de la misma a propuesta de su presidente.

El Secretario Ejecutivo deberá cumplir con los requisitos que establecen las fracciones II, III y IV del artículo 9-C de esta ley.

El Secretario Ejecutivo tendrá a su cargo la coordinación administrativa del organismo, bajo la dirección del presidente; coadyuvará con el Pleno en la ejecución de las resoluciones de la comisión y dará fe pública de los actos en que intervenga.

Artículo 9-H. En el ejercicio de sus atribuciones, la comisión deberá actuar mediante procedimientos administrativos orientados por la transparencia, celeridad, eficacia, economía, legalidad, publicidad y buena fe, con miras a alcanzar los siguientes objetivos:

I. El desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el país;

II. La sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, en beneficio del público usuario;

III. Que los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión se presten a los usuarios bajo condiciones de diversidad y calidad;

IV. El fomento a la convergencia de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión;

V. Que los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión se presten en condiciones no discriminatorias, tanto a los usuarios como a los demás prestadores de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión;

VI. Aumentar el acceso de la población a los servicios de telecomunicaciones de banda ancha;

VII. La eficiente interconexión e interoperabilidad de redes públicas de telecomunicaciones;

VIII. El uso eficiente de los bienes de dominio público afectos a la prestación de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión;

IX. La salvaguarda de los intereses de los usuarios de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, aseverando su derecho al acceso a dichos servicios en condiciones de calidad. Asimismo, en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, cuidar el respeto a los derechos humanos, a la privacidad y al secreto en las comunicaciones, y

X. El fomento a la investigación, el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y el empleo de mexicanos en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión.

Artículo 9-I. Un porcentaje de los derechos que se paguen a la comisión por el ejercicio de sus atribuciones se destinará a cubrir su presupuesto. Dicho porcentaje será determinado en la legislación aplicable.

Si al inicio del ejercicio presupuestal existiera saldo proveniente de los ingresos por concepto de derechos, el presidente transferirá la parte no comprometida del presupuesto a una reserva especial, que será destinada a la cobertura del gasto correspondiente a posteriores ejercicios.

Artículo 9-J. Contra las resoluciones del Pleno de la comisión se podrá interponer, ante el propio Pleno de la misma, recurso de reconsideración dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos jurídicos en que se apoye y los puntos de resolución. El regla-

mento respectivo establecerá los términos y demás requisitos para su tramitación y sustanciación.

El recurso se interpondrá mediante escrito dirigido al Pleno de la comisión, en el que deberán expresarse el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañando los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Cuando lo considere conveniente a sus intereses, el promovente deberá solicitar a la comisión, expresamente, la suspensión del acto reclamado. La comisión resolverá respecto de la suspensión solicitada en un plazo de cinco días hábiles posteriores a la interposición del recurso y podrá concederla siempre que no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social.

La comisión podrá dictar las medidas cautelares necesarias para garantizar los derechos de los terceros perjudicados con motivo del otorgamiento de la suspensión.

El Pleno de la comisión resolverá y notificará la resolución en un plazo que no excederá de noventa días contados a partir de la interposición del recurso. El silencio del Pleno de la comisión, significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al 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.

Tercero. Las referencias que, con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, se hicieren en la ley, en sus reglamentos o en los demás ordenamientos a la Secretaría respecto de las atribuciones señaladas en el artículo 9-A reformado por este decreto, se entenderán hechas a la comisión.

Cuarto. Los asuntos en trámite a cargo de la Secretaría que estén atendándose con base en las atribuciones que conforme al presente decreto pasan a la comisión, se continuarán desahogando y se resolverán por las unidades administrativas competentes de la comisión, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir del inicio de vigencia del presente decreto.

Para tal efecto, la Secretaría deberá hacer entrega a la comisión de los expedientes correspondientes, en un plazo que no excederá los sesenta días naturales, contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Quinto. En términos de las disposiciones jurídicas y presupuestales aplicables, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes transferirá a la comisión los recursos humanos, materiales y financieros que ésta requiera para el ejercicio de las funciones y atribuciones que le otorga el presente decreto.

Sexto. Los comisionados que a la entrada en vigor del presente decreto, integran la Comisión Federal de Telecomunicaciones permanecerán en su cargo durante el tiempo necesario que falte para que cubran con el periodo de su nombramiento original.

Nota:

1 Estudio de Alfonso y Scaglioni (2006), que comprende a dieciséis países de la Unión Europea y que establece un índice de eficiencia de distintos órganos reguladores (que toma en cuenta la efectividad del sistema regulador, la efectividad en la solución de disputas, las condiciones generales de acceso al mercado y el acceso a servicios).

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los veinte días del mes de abril de dos mil diez.— Diputado Alberto Cinta Martínez (rúbrica).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Comunicaciones.

ARTICULOS 6, 7, 27 Y 73 CONSTITUCIONALES

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra el diputado Porfirio Muñoz Ledo, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 7, 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega: Con su venia, señor presidente. Éste es quizás el campo de reformas más trascendente en el momento actual del país, se trata de la reforma constitucional en materia de radio, televisión y telecomunicaciones.

Tres son los grandes frentes en que se libra la sobrevivencia del Estado: la lucha contra la violencia, contra el dogma y contra la dominación política de los ciudadanos. Si no logramos regular efectivamente a la televisión, ésta terminará con el Estado-nación.

La Ley de Radio y Televisión vigente de 1960 tiene precario, por no decir nulo, fundamento constitucional. Asimila a la radio y la televisión con las minas y con los hidrocarburos, para darle potestad absoluta al Ejecutivo. El espacio aéreo de la nación al que alude no es el espacio radioeléctrico.

Carece este Congreso de facultades expresas e implícitas en materia de radio y televisión. Desde hace años se ha planteado romper la relación perniciosa entre las grandes empresas de televisión y el poder. Cuando comenzó la televisión era un anexo de Los Pinos y ahora Los Pinos es un anexo de la televisión.

La Suprema Corte de Justicia al anular la Ley Televisa regresó potestades al Ejecutivo, pero no se las devolvió a la sociedad.

No habrá una reforma legal verdadera mientras no satisfagamos los supuestos constitucionales que tienen que ver en nuestro tiempo con el derecho a la información, que es un derecho humano inalienable.

Cuando fui secretario de Educación Pública propuse la regulación de los medios de información dentro del artículo 3o. La Comisión de Estudios de la Reforma del Estado propuso un órgano autónomo con fundamento en el artículo 7o. y en el último ejercicio de la CENCA se desarrolló este modelo.

Voy a leer en breve tiempo el contenido de la reforma:

Artículo 6o. Se reconocen y garantizan los derechos universales a la información y a la libre expresión. Toda persona tiene la libertad de acceder, buscar, recibir y difundir informaciones de cualquier tipo y por cualquier medio de comunicación.

Artículo 7o. Sin detrimento de lo estipulado en el artículo anterior, los medios de comunicación electrónica son de servicio público. Los medios de comunicación procurarán respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos consagrados en el artículo 3o. de esta Constitución.

El espectro radioeléctrico será también propiedad de la nación, inalienable e imprescriptible. Podrán acceder en igualdad de condiciones a su explotación, uso o aprovechamiento, las entidades públicas, educativas, privadas y comunitarias. Ninguna de ellas podrá concentrar más de 25 por ciento de las frecuencias.

La administración y vigilancia de las concesiones y permisos que se harán del espectro radioeléctrico quedan a cargo de un organismo público, autónomo, de participación ciudadana, creado por el Congreso de la Unión. No se trata sólo de regular la sumisión de los ciudadanos ni los abusos de las televisoras. Se trata de abolirlos.

Propongo a esta Cámara que se debata primero la reforma constitucional y luego la reforma legal. Lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Ésta es la gran tarea a la que está llamado este Congreso. Muchas gracias por su paciencia, señor presidente.

«Iniciativa que reforma los artículos 6o., 7o., 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Porfirio Muñoz Ledo, del Grupo Parlamentario del PT

Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Como resultado del creciente deterioro de las potestades republicanas la sociedad ha dejado de estar representada en el poder. El poder del Estado ha sido rebasado por otras instancias.

Durante los últimos 25 años la imposición del actual modelo económico ha derivado claramente en el desmantelamiento del Estado social a través de las privatizaciones, de la falta de crecimiento económico, de la ausencia de una profunda reforma fiscal, de transiciones mal hechas, de la

amputación de facultades del poder público, de la satanización del Estado. Así los poderes fácticos –en su conjunto– han concentrado más poder que el Estado.

La cesión de prerrogativas constitucionales en favor de estos poderes nacionales y transnacionales, ha tenido como consecuencia que las autoridades públicas hayan perdido su capacidad de conducción de los procesos políticos y económicos del país, en ello han jugado un papel fundamental los medios de comunicación masiva.

En un principio el Estado utilizó a los medios como factor de legitimación política, otorgando concesiones muy ventajosas para los dueños de las empresas mediáticas, estos se convirtieron en cómplices de los beneficios mutuos que este matrimonio les generaba.

Con el transcurso del tiempo, el poder económico de los medios creció desmesuradamente, su capacidad de dominio y penetración rebasó en muchos sentidos al aparato estatal y a la política, constituyéndose en un poder que en la vía de los hechos manifestó abiertamente sus pretensiones de imperar sobre la vida pública del país.

Los difusores de medios electrónicos se adjudicaron un papel preponderante para la formación de una opinión pública dirigida a sus propios intereses, desnaturalizaron el sentido cívico de este concepto, el cual debe ser reencauzado en los términos que propone Giovanni Sartori: “una opinión se denomina pública no sólo porque es del público, sino también porque implica la *res publica*, la cosa pública...: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos”. Evidentemente las aspiraciones económicas privadas se oponen a estos principios fundamentales.

En ese sentido, los medios electrónicos de difusión se han convertido en intermediarios entre el Estado y la sociedad, atribuyéndose muchas veces, de manera ilegítima, una representación que no necesariamente tienen, y sin embargo juegan un rol decisivo en la determinación de la agenda política, económica y social, predisponen la opinión pública a favor o en contra de las iniciativas gubernamentales, o intentan erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación; incluso, y sin pudor alguno, han tratado de influir indebidamente en los resultados de los procesos electorales, políticos, legislativos y hasta los judiciales.

Una parte considerable de la clase política, corta de horizontes y sin visión de Estado, ha decidido privilegiar sólo

sus intereses coyunturales, y no ha defendido republicana-mente a la sociedad en su conjunto de los abusos que este poder fáctico comete. Las intenciones por reformar la Ley Federal de Radio y Televisión a favor del duopolio televisivo rebasan por mucho el análisis teórico sobre la debilidad de las instituciones públicas. Esto ha implicado, en muchos sentidos, la rendición del Estado. Lo que está en juego es la República.

Ante esta claudicación de la política, las empresas mediáticas han adquirido un poder más amplio que la mayoría de los funcionarios públicos y que los empresarios en general, pues los poderes políticos formales están más acotados jurídicamente, mientras que los medios se mantienen al margen de una regulación clara y precisa, valiéndose de esta opacidad e imprecisión legal para preservar y ampliar sus privilegios.

La crítica a la clase política y a toda manifestación de fuerza es necesaria y razonable, pues en una democracia toda expresión de poder debe estar sujeta a los límites que las leyes establezcan, con el claro objetivo de impedir abusos. En ese tenor es cuestionable que los medios electrónicos, gozando de una gran fortaleza, permanezcan intocados en todos los sentidos cuando cometen excesos. Los medios, por supuesto, pueden criticarlo todo y a todos, pero cuál es la vía pública para criticarlos a ellos. Sin participación ciudadana en el control de los medios se construyen auténticas dictaduras mediáticas.

Las consecuencias de haber postergado una regulación jurídica detallada sobre los medios de comunicación, han devenido en las mejores condiciones para que estos se enriquezcan desmesuradamente, ejerzan un monopolio informativo y utilicen abusivamente sus herramientas para inducir el voto, inventar escándalos políticos o disimular hechos graves, crear imágenes positivas de algunos personajes o destruir la reputación de otros, sin que todo esto les haya implicado responsabilidad alguna.

La libertad de expresión es un valor supremo necesario para la democracia y el bien común, cuyos destinatarios y beneficiarios son los individuos y el pueblo soberano, bajo ningún concepto pueden arrogársela de manera exclusiva los dueños de los medios de comunicación, menos aun convertirla en patente de corso para ampararse de la responsabilidad derivada de sus excesos que muchas veces quebrantan el estado de derecho.

Los medios han desvirtuado esta libertad para convertirla en una práctica sistemática de embestidas tanto a los individuos como al poder político, colocándolos en un verdadero estado de sometimiento e indefensión. Pues en un sistema donde se carece de reglas claras de réplica, cuando el abuso se comete en contra de particulares, se producen daños irreparables, y cuando son en contra la clase política se utilizan como instrumento de chantaje para doblegar voluntades y obtener prebendas.

En amplios sectores de la población existe la percepción de que el duopolio de medios ejerce prácticas ominosas como la “línea” y la censura; de que el racismo y la discriminación son la divisa común que ha guiado su actuar, esto último ha sido documentado por organismos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos. Tales deformaciones han sido un lastre para la cultura, la educación, el periodismo libre, han impedido la expresión de la diversidad y pluralidad en nuestro país, falsifican e invisibilizan el carácter multicultural y multirracial de nuestra república.

Por otro lado, es necesario reconocer que los medios de comunicación resultan indispensables para la sociedad y la democracia, pero deben plantearse en un esquema diferente para que den a conocer la información de manera verídica, objetiva, sin transformar o maquillar la realidad, deben difundir la cultura, los valores republicanos y el respeto a los Derechos Humanos. Cuando actúan de otra forma son un obstáculo para el desarrollo democrático.

En ese contexto debemos recordar las palabras de Karl Popper: “o el Estado regula efectivamente a las televisoras o éstas aniquilarán nuestras democracias”.

La comunicación ha sido reducida sólo a una mercancía sujeta a las leyes del mercado; más bien debe ser el baluarte para potenciar el desarrollo justo y democrático de un país, este será el principio rector para toda nación que se precie de ser libre y soberana.

La construcción del estado de derecho al que estén sometidos todos los actores de la sociedad es la clave de una transición democrática; por ello se necesita una regulación plural y ciudadana de la radio y la televisión como uno de los grandes temas de la gobernabilidad hacia la consolidación de la democracia.

Antecedentes

En nuestro país las disposiciones jurídicas en cuanto a los regímenes de medios, han sido ambiguas, discrecionales y ventajosas para las empresas mediáticas.

La última de las iniciativas legislativas para reformar el régimen de medios fue la llamada “Ley Televisa”, la cual abarcaba diversas modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión. Éstas propiciaban una concentración de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones a favor del duopolio mediático. La “Ley Televisa” fue presentada y aprobada sin discutirse, casi por unanimidad, en el Congreso en marzo del 2006, poco antes de las elecciones.

El 4 de mayo de 2006, 47 senadores de la LIX Legislatura interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la Ley Televisa, argumentando que eran violatorias de los artículos 1, 25, 27 y 20 de la CPEUM.

El 7 de junio de 2007 la SCJN declara inconstitucionales 6 artículos de la llamada “Ley Televisa”, la inconstitucionalidad radicaba en el refrendo automático de las concesiones y la obtención de servicios extra-digitales; además omitía mandatos de igualdad en los medios, establecidas en el artículo 2o. constitucional, lo cual constituía una violación a este dispositivo. Su principal argumento fue que la concentración de los medios en pocas manos distorsiona el derecho a la información.

El ministro Góngora Pimentel señaló: “La renuncia del Estado al espacio radioeléctrico necesario para concretar los derechos fundamentales de expresión, información y prensa, a través de un acuerdo secretarial y su elevación a rango legal en el artículo 28 impugnado, es inconcebible en una democracia.”

Consideraciones jurídicas

Bajo una visión de conjunto se detectan las principales omisiones en el régimen constitucional de medios:

La Constitución no establece la facultad expresa al Congreso para legislar sobre la materia. El régimen competencial definido en el artículo 124 constitucional establece que todas las facultades de las autoridades federales deben ser expresamente concedidas por la propia Constitución y el

artículo 73 no se refiere en ninguna de sus fracciones a la radio y a la televisión, el Congreso de la Unión carece de facultad para legislar en la materia.

La fracción XVII de la Ley Federal de Radio y Televisión faculta al Congreso para “dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos”, tal redacción proviene de 1917, cuando las telecomunicaciones no existían y obviamente no las comprende. En tal virtud, los autores de la ley establecieron en el capítulo único de su artículo primero unos “principios fundamentales”, según los cuales “corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y en consecuencia, del medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas”.

En rigor, esta incongruencia existe desde la expedición de la ley vigente de 1960. Los actores de ese ordenamiento quisieron eludir, por una parte, la cuestión del contenido de las emisiones y otorgar, por la otra, potestades exclusivas al Ejecutivo de la Unión en este campo. Esa fue la razón por lo que derivaron de modo espurio dicho ordenamiento de los artículos 27 y 48 constitucionales.

Se trataba de equiparar las industrias de radio y televisión con otras dedicadas a la utilización de recursos naturales que se encuentran bajo el dominio directo de la nación. De esta manera, la mención “espacio situado sobre el territorio nacional”, que aparece en el párrafo cuarto del artículo 27, fue motivo suficiente para equiparar esas actividades con la explotación de los yacimientos minerales y de los hidrocarburos. Así se justificó que el supuesto aprovechamiento del aire por los particulares sólo podría realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal.

Al ser evidente, no obstante, que el Congreso de la Unión carece de facultad explícita para legislar en la materia, se arguyó que el artículo 48 establece que, entre otros bienes de la nación, el espacio aéreo depende directamente del gobierno de la federación. De lo que no se deduce de modo alguno la facultad para regular el funcionamiento de industrias que además de propagarse por otros medios físicos, deben ponerse en consonancia con derechos sociales y ciudadanos consagrados por la Constitución.

No pudieron prever los autores de esa ley que la televisión por satélite y la televisión por cable habrían de transmitirse por espacios distintos a los comprendidos en esos artículos. Menos aun que en la reforma constitucional posterior que-

daría establecido el derecho a la información como una garantía fundamental de los mexicanos.

De acuerdo a esas consideraciones, la Secretaría de Educación Pública propuso, en 1977, que las disposiciones sustantivas sobre la radio y la televisión quedaran estipuladas en el artículo tercero constitucional, de manera que esas actividades quedasen sujetas a los principios y valores contenidos en dicho artículo.

Estimamos que, a pesar de las consideraciones de la Suprema Corte sobre el artículo 27, existe la imperiosa necesidad de precisar en el mismo artículo, de manera separada y específica, que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación y paralelamente dotar de la facultad constitucional para legislar en materia de medios al Congreso de la Unión. De tal suerte que el artículo 27 no se convierta en un reducto más del autoritarismo en lo que hace a espectro radioeléctrico y régimen constitucional de medios, participe también de manera fundamental el Congreso de la Unión y la propia sociedad, lo cual adicionalmente implicará una conquista a favor del equilibrio de poderes y del régimen democrático.

Ejes de la propuesta de reforma constitucional

Por lo anterior, es necesario expedir reformas a la Constitución que contengan los principios bajo los que deberá guiarse la rectoría del Estado en medios de comunicación y espectro radioeléctrico, implantando un sistema transparente y plural de concesiones que garantice el acceso equitativo a los sectores público, privado, comunitario y educativo de la sociedad.

Estas disposiciones deberán guiarse por las siguientes directrices:

1. Compatibilizar con el derecho interno nacional los dispositivos contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México que reconocen el carácter universal de los derechos a la libertad de expresión y a la información.
2. Expresar que, en virtud de que se utiliza un bien que es propiedad de la nación, la naturaleza jurídica de los medios de comunicación electrónica es de servicio público, por lo tanto deben ser promotores de los valores republicanos consagrados en la Carta Magna.

3. Reconocer la propiedad de la nación sobre el espectro radioeléctrico, a fin de otorgar a la ciudadanía el derecho de administrar las concesiones, permisos y explotación directa de este bien público, así como vigilar su actuación y participar en la elaboración de los contenidos de la programación.

4. Establecer la base constitucional para la creación de un organismo autónomo ciudadano que regule los regímenes de concesiones y de permisos, dotado de facultades para otorgar y revocar estos privilegios; que vigile que los contenidos de la programación y los medios respeten y promuevan la pluralidad y los derechos humanos; que asegure el derecho de réplica y el acceso, en condiciones de igualdad, de los sectores: público, privado, comunitario y educativo a la utilización de los medios de comunicación y las tecnologías que posibilitan su empleo.

5. Incorporar la facultad explícita al Congreso de la Unión para que legisle en materia de radio y televisión y del organismo ciudadano que regulará este servicio público.

Por lo anteriormente expuesto, presento a este honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o. 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se adiciona un primer párrafo al artículo 6o., que establecería lo siguiente:

Artículo 6o. Se reconocen y garantizan los derechos universales a la información y a la libre expresión. Toda persona tiene la libertad de acceder, buscar, recibir y difundir informaciones de cualquier tipo y por cualquier medio de comunicación, sin previa censura y con responsabilidad ulterior, de acuerdo a lo que disponga la ley.

Segundo. El texto actual del artículo 7o. de la Constitución sería incorporado como tercer y cuarto párrafos del artículo 6o. El nuevo texto del artículo 7o. diría lo siguiente:

Artículo 7o. Sin detrimento de lo establecido en el artículo anterior, los medios de comunicación electrónica

son de servicio público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de esta Constitución.

Los medios de comunicación procurarán el respeto y promoción de los derechos humanos y los valores democráticos consagrados en el artículo 3o. de esta Constitución; sus contenidos deberán reflejar la pluralidad y diversidad de la república; queda prohibida y será sancionada toda práctica discriminatoria por parte de los medios de comunicación.

Tercero. Se adiciona un párrafo séptimo y octavo al artículo 27, cuya redacción será:

Artículo 27.

...
...
...
...
...
...

El espectro radioeléctrico será también propiedad de la nación, inalienable e imprescriptible; podrán acceder, en igualdad de condiciones, a su explotación, uso o aprovechamiento las entidades públicas, educativas, privadas y comunitarias, ninguna de ellas podrá concentrar más del 25 por ciento de las frecuencias.

La administración y la vigilancia de las concesiones y permisos de la radiodifusión, televisión y telecomunicaciones por medio del espectro radioeléctrico queda a cargo de un organismo público autónomo de participación ciudadana creado por el Congreso de la Unión.

...

Cuarto. El artículo 73 se modificaría en su fracción XVII, añadiendo:

Artículo 73.

I. a XVI. ...

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 jurisdic-

ción federal; así como sobre radio, televisión, telecomunicaciones y uso del espectro radioeléctrico, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de abril de 2010.— Diputados: Porfirio Alejandro Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, Emilio Serrano Jiménez, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Balfre Vargas Cortez, Rodolfo Lara Lagunas, Florentina Rosario Morales, Ifigenia Martha Martínez y Hernández, Emiliano Velázquez Esquivel, María Araceli Vázquez Camacho, Teresa del Carmen Incháustegui Romero, Armando Ríos Piter, Víctor Manuel Báez Ceja (rúbricas).»

El diputado Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez (desde la curul): Presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Sí, dígame, diputado Alejandro Encinas.

El diputado Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez (desde la curul): Pregunte por favor al diputado ponente si acepta mi adhesión a la iniciativa que ha presentado.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Señor diputado Muñoz Ledo ¿acepta?

El diputado Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega: Muchísimas gracias. Desde luego que estoy de acuerdo.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Acepta y puede pasar a firmar.

El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (desde la curul): Presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Dígame, diputado Cárdenas.

El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (desde la curul): Gracias, presidente. Igualmente para preguntarle al diputado Muñoz Ledo si me permite...

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Ya ha expresado su anuencia para que todos los que quieran adherirse a la iniciativa del diputado Muñoz Ledo puedan hacerlo pasando a la Secretaría. Con mucho gusto, señor diputado.

El diputado Porfirio Muñoz Ledo: Le agradezco también al diputado Cárdenas Gracia.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

ARTICULOS 3o. Y 31 CONSTITUCIONALES -
LEY GENERAL DE EDUCACION

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra el diputado Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Educación.

El diputado Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa: Con el permiso de la Presidencia.

A nombre del Grupo Parlamentario del PRI ruego a usted, señor presidente, que esta iniciativa se inscriba íntegramente en el Diario de los Debates y sea turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación Pública y Servicios Educativos y, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Compañeras diputadas y compañeros diputados ¿cómo ayudar desde este Congreso a fortalecer la educación del país? Al respecto, el constituyente Luis G. Monzón, en su voto particular sobre el artículo 3o. señaló: ¿Quién lo auxiliará de tan ardua empresa? La ley, señores diputados. Las leyes, que deben ser lo suficientemente sabias para que lejos de ser instrumentos de obstrucción sean eficaces medios de avance en la realización de la magna obra civilizadora. Termino la cita.

Por ello los diputados del PRI proponemos esta reforma. Para nuestro partido la educación es el sustrato de la democracia y la justicia social. La reforma educativa que se requiere debe incorporar las grandes tendencias de una realidad mundial cada vez más competitiva, tendencias que no sólo indican hacia dónde se conducirá la civilización del futuro cercano, sino que señalan ya las fronteras entre la viabilidad como país o simplemente no tenerla.

No podemos soslayar los avances alcanzados en la educación del país. Particularmente en el nivel de escolaridad básica hoy casi el 97 por ciento entre 15 y 29 años de edad

saben leer y escribir, y el promedio de escolarización es ya casi de nueve años, el equivalente a tercero de secundaria.

Estamos a tiempo de generar las condiciones desde este sistema educativo para que nuestro país cuente con un instrumento eficaz del combate a la pobreza, del combate a la equidad, de la generación de recursos humanos y sobre todo de la competitividad.

Son por estas razones que consideramos que una verdadera transformación del sistema educativo debe iniciarse desde la educación media superior. Reconocemos el valor estratégico del nivel donde termina la educación secundaria y se inicia la formación preparatoria de los profesionistas, técnicos y científicos que nuestro país demanda.

Sin embargo, la educación media superior enfrenta una realidad que frustra las aspiraciones del desarrollo de nuestros jóvenes. Sólo existe capacidad para atender el 61 por ciento de la demanda, dejando a más de dos millones 600 mil jóvenes sin la oportunidad de continuar sus estudios, condenándolos a la mediocridad y al subempleo.

Del total de la matrícula de educación media superior el 82.8 por ciento es atendida por la educación pública. La educación media superior enfrenta importantes retos, tanto por la demanda adicional por el crecimiento demográfico que a partir de este año 2010 está presionando doblemente la demanda del servicio de este nivel, así como también por la iniquidad de su cobertura, donde cambios a realizar deben evitar distorsiones tales como la que se observa, mientras que en el Distrito Federal tenemos el 100 por ciento de la oferta, en la mayoría de las entidades del país muy apenas se cumple con el 50 por ciento.

Establecer la obligatoriedad de la educación media superior exige al Estado mexicano impulsar una reforma profunda de este nivel, pero sobre todo con atención en la calidad y en la equidad y la cobertura. Debemos buscar el cambio pese al costo que signifique su instrumentación. Cuesta mucho educar a un mexicano, pero cuesta más no educarlo.

Quiero resaltar que la nuestra es una propuesta responsable. El Centro de Estudios de Finanzas Públicas ha realizado una minuciosa dictaminación sobre el impacto presupuestario de esta reforma. Es financiable sin poner en riesgo los equilibrios fundamentales en los escenarios del crecimiento económico esperados y anunciados por el gobierno federal.

Diputadas y diputados, seamos claros. Uno de los logros de la Revolución fue sin duda el artículo 3o., que demandó la gratuidad de la educación que imparte el Estado y primaria obligatoria. Fue la visión de hombres como Francisco J. Múgica, Alberto Román, Enrique Recio, Enrique Colunga y Luis G. Monzón. Era un México que salía de la lucha armada, un México que ya se planteaba retos.

El mejor homenaje en el centenario de nuestra Revolución es dar un paso más al frente. Ya lo hicimos hace 17 años cuando aprobamos la obligatoriedad de la educación secundaria, cuya instrumentación se dio en medio de una profunda crisis económica.

Hagámoslo también ahora en el 2010. No hay tiempo para actitudes mendaces ni para que nos tiemble la mano. Es nuestra oportunidad y no solamente por hacer historia, sino para hacer justicia a más de 2 millones 600 mil estudiantes que no tienen la oportunidad de estudiar la media superior.

Es claro que el compromiso del Estado mexicano para la impartición gratuita de la educación primaria y secundaria se tomó bajo condiciones económicas precarias y de alta incertidumbre. Por ello, ahora las proyecciones económicas del gobierno federal para los próximos años suponen un crecimiento sostenido. No existe excusa del Estado mexicano de no asumir la responsabilidad de impartir también en forma gratuita la educación media superior.

La historia es clara, quien le apuesta a la educación no se equivoca y México siempre le ha apostado a la educación. Hoy debemos asumir el reto de mejorar y dar un paso adelante garantizando la impartición de la educación media superior para todos los mexicanos.

Con base en lo antes expuesto voy a enunciar los principales objetivos:

1. Elevar a rango constitucional la obligación para la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, de la impartición de la educación media superior.
2. Se obliga a los mexicanos a que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación media superior.
3. Se sujeta la impartición privada de la educación media superior a los requisitos exigidos en la fracción VI del artículo 3o. constitucional.

4. Se prevé en la implementación de la obligatoriedad de la educación media superior a partir del 2011 y 2012.
5. Considera universalizar la obligatoriedad en la educación media superior en todo el país para el ciclo 2014-2015.
6. Dispone que los presupuestos federal, estatales, el Distrito Federal y los municipios, incluyan los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de toda la infraestructura suficiente para la cobertura de la educación media superior.
7. Para las comunidades rurales alejadas en los centros urbanos se prevé establecer programas especiales para asegurar el acceso de los aspirantes a la media superior.
8. Establecer que los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebren con el gobierno federal convenios de colaboración para cumplir la obligatoriedad de la educación media superior, en los términos establecidos por esta reforma.

Compañeras diputadas y compañeros diputados, considero un gran honor comparecer ante esta soberanía para presentar la iniciativa, particularmente, haciéndolo frente a tres ex secretarios de Educación Pública. Me refiero al licenciado Porfirio Muñoz Ledo, del Partido del Trabajo, al doctor Reyes Tamez Guerra, del Partido de la Nueva Alianza y a la licenciada Josefina Vázquez Mota, del Partido de Acción Nacional, conocedores todos de la realidad educativa de nuestro país y de la importancia de abrir esta oportunidad a millones de jóvenes mexicanos.

Por ello, los convoco a impulsar juntos, con el resto de nuestros compañeros diputados, esta iniciativa.

Demos este paso profundizando nuestro proceso democrático y extendiendo los beneficios de la educación, para que nuestros jóvenes tengan la oportunidad de incorporarse a la vida y al trabajo mejor remunerado. Sobre todo, para que formen parte de un México más justo, pero, sobre todo, de un México que dé oportunidades para todos. Es cuanto, señor presidente. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este honorable Congreso de la Unión y solicita que se turne para su dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos y para su opinión, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero, las fracciones II, III, V y VI del artículo 3o. y el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 3o., 4o., 8o. y 9o., de la Ley General de Educación, con fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

La educación es un derecho fundamental y un bien público, por lo que las políticas al respecto deben garantizar que toda la sociedad tenga acceso a sus beneficios, ya que través de la educación las personas mejoran sus condiciones de vida, sus expectativas de inserción productiva y sus ingresos; además de ampliar sus posibilidades de movilidad social.

Debido a ello, la inversión educativa es el mejor medio para promover el desarrollo, la justicia y la equidad social.

Si queremos acercar oportunidades educativas de calidad a toda la sociedad tendríamos que comenzar por mejorar el sistema en su conjunto, y diseñar estrategias centradas en la atención a los grupos de población más vulnerables. Para lograrlo se hace ineludible superar los niveles de cobertura en todas las modalidades, renovar las opciones de atención a la población en rezago educativo y multiplicar las de formación a lo largo de la vida del ciudadano.

Es evidente que se requiere una profunda transformación de nuestro sistema educativo para lograr la construcción de un modelo educativo incluyente, equitativo y sustentable, que parta de reconocer la pobreza, la desigualdad social y la tremenda concentración del ingreso; de aceptar que la sociedad mexicana ha experimentado tal cantidad de cambios demográficos, económicos y políticos; y que incorpore a nuestra educación las megatendencias, que no sólo in-

dican hacia donde se conducirá la civilización en el futuro cercano, sino que ya señalan las fronteras entre tener viabilidad como país o no tenerla.

La falta en nuestro país de una política de Estado en materia educativa, que dé integralidad al sistema y se fije metas de largo plazo, se refleja en esta contundente estadística:

- De cada 100 niños que entran a primaria, sólo 12 egresan de nivel superior. Es decir, observamos poca eficacia del actual sistema educativo, pues 88 de cada 100 alumnos que ingresan a él, no logran culminar estudios de nivel superior.

De acuerdo con las cifras y datos sobre el sistema educativo, el panorama de la educación en el país presenta avances relevantes en el nivel de la escolaridad básica formal, puesto que 96.9 por ciento de quienes tienen entre 15 y 29 años de edad saben leer y escribir y el promedio de escolarización es ya, de casi nueve años.

Sin embargo, lo positivo de estas cifras se pone en tela de juicio en el momento en que los diagnósticos presentados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y los informes presentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos muestran que los egresados de nuestras escuelas tienen problemas para comprender lo que leen; escriben, pero no realizan operaciones mentales y gramaticales complejas; no redactan de manera fluida y revelan un bajo aprovechamiento en matemáticas.

Tenemos que reconocer y aprovechar los avances alcanzados; reconocer los buenos resultados logrados en la cobertura de la educación primaria y secundaria; tenemos que identificar nuestras limitaciones e impulsar nuevas ideas, frescas e innovadoras, que alienten cambios fincados en esfuerzos sostenidos a lo largo del tiempo.

Hacia los años 2012 y hasta 2020 las posibilidades de desarrollo educativo, científico y tecnológico se definirán como las bases de una sociedad del conocimiento en el país. El cambio del sistema educativo será el motor de ese periodo, que tendrá como características el dinamismo y la ruptura con los paradigmas que definieron casi un siglo de vida educativa y de desarrollo.

Estamos a tiempo de generar las condiciones, desde el sistema educativo, para que nuestro país cuente con un instrumento eficaz de combate a la pobreza, de equidad, de generación de recursos humanos y de competitividad.

Es ahí donde considero que una verdadera transformación debe iniciarse desde la educación media superior. Donde termina la educación secundaria y se debe partir a la formación preparatoria ó inicial de los profesionistas, técnicos y científicos que nuestro país demanda; partiendo del reconocimiento del valor estratégico en este nivel educativo.

De acuerdo a la Secretaría de Educación Pública, la educación media superior:

- Propicia en el educando el desarrollo equilibrado de sus facultades, la integración de su personalidad y el uso práctico del conocimiento. Le capacita asimismo para ubicarse eficientemente en el marco de su propia circunstancia y en la realidad nacional. Y,
- Sirve como antecedente de estudios posteriores, proporcionando este ciclo los elementos necesarios para este fin; es decir, el estudiante adquiere no sólo los conocimientos, sino también los medios y procedimientos que presupone adquirir dichos conocimientos, esto es, aprende a aprender.

Sin embargo;

- La cobertura en la educación media superior alcanzó 4.06 millones de estudiantes en 2009 (de un universo de 6.65 millones de jóvenes), incluidas las modalidades propedéutica, bivalente y terminal; de la cual sólo el 82.8 por ciento de la matrícula es atendida por la educación pública.
- Debido al crecimiento demográfico, a partir de 2010 se planteará la necesidad de mayor atención al grupo de edad correspondiente a la Educación Media Superior; además, la escolaridad deberá crecer hasta promediar los 9 años, lo que presionará doblemente la demanda de servicios en este nivel.
- La iniquidad en la cobertura de la educación media superior es tal que, por ejemplo, en el Distrito Federal es del 100.6% de la demanda y en Michoacán es de tan sólo 50.4%.
- Con la cobertura actual de educación superior, sólo se podría atender al 30 % de los egresados de la educación media superior.
- Uno de cada cuatro estudiantes se pierde en la transición del primero al segundo grado de educación media

superior y sólo el 12% de la población que ingresa a primaria, termina estudios superiores.

La propuesta de ampliar la obligatoriedad de la educación a 15 años, con una currícula cualitativamente diferente que transforme las habilidades y capacidades del alumno, es una propuesta que atiende una demanda social, ya que año con año miles de jóvenes no logran ingresar a alguno de los sistemas de educación media, y quienes lo logran se enfrentan a un sistema heterogéneo, que no forma parte de un sistema integral.

Establecer la obligatoriedad de la educación media superior exige al Estado mexicano impulsar una reforma profunda de ese nivel, con atención en la calidad, en la equidad y en la cobertura.

Se reconoce que, de los factores que más afectan la calidad de este nivel, destacan:

- La problemática del currículo;
- La formación y el desarrollo del personal docente; y
- Superar el rezago acumulado en infraestructura.

Y de los problemas principales por los que no se estudia este nivel educativo son:

- El bajo nivel socioeconómico (falta de dinero o necesidad de trabajar);
- Las adicciones y embarazos adolescentes; y
- Los hechos de que no sea una obligación, no haya cupo o el plantel quede muy lejos.

Y que los principales retos para lograrlo son:

- El alto costo de la implementación ante la demanda potencial, aún bajo un esquema de incremento gradual;
- El crecimiento de la infraestructura y ampliación de la cobertura con criterios de calidad, equidad y pertinencia;
- La generación de las condiciones políticas necesarias para que en el mediano plazo se establezca la obligatoriedad de la educación media superior, a fin de universalizar su cobertura;

- El establecimiento de una política del Estado mexicano que garantice que la educación se posicione como el eje del desarrollo nacional, permitiendo una genuina planeación de largo plazo y que las metas y programas educativos no sean sujetos de vaivenes trienales o sexenales; y

- El aliento a través de ciudadanos informados, participativos, con valores sociales y mayor capacidad de análisis (atributos forjados en la educación media superior y superior), a la constante y gradual consolidación de la democracia.

Es claro que, de lo que nos propongamos, dependerá lograr que la educación sea una política de carácter estatal, de naturaleza suprapartidaria, que vaya más allá de los cambios de gobierno o de mayorías partidarias; que podamos asignarle recursos fiscales por espacios de cinco, diez, quince y más años; convirtiendo a los tres órdenes de gobierno en potenciadores de la educación pública y que la sociedad asuma y cumpla su responsabilidad.

Pero, ¿por qué se justifica la obligatoriedad de la educación media superior? Principalmente por tres causas:

a) La educación superior es un bien público dado que el acceso a la misma responde a un interés general, y porque sus resultados generan un bienestar para todos los sectores sociales y un efecto multiplicador en la economía;

b) El Estado mexicano tiene capacidad para promover el crecimiento sostenido de la cobertura en la educación media superior (primero) y luego superior, de una manera gradual y con criterios de equidad, calidad y pertinencia; y

c) El establecimiento de una política del Estado en materia educativa que abarque la universalización de la cobertura de la educación media superior.

Así, resulta necesario e imperioso que el actual gobierno asuma su responsabilidad de brindar más educación y de mayor calidad, en respuesta a los niveles de desarrollo que reclama la sociedad y que todos aspiramos lograr. Debemos generar las condiciones necesarias para que en el mediano plazo se establezca la obligatoriedad de la educación media superior.

Es urgente revertir el rezago educativo y orientar esfuerzos a una reforma de fondo a la educación media superior; las

mismas autoridades educativas reconocen la debilidad de este nivel, ubicándolo como un obstáculo para el desarrollo. Un enfoque de política educativa que ubique como eje fundamental de su quehacer la transformación del sistema educativo, a partir de una visión de largo plazo, supone poner en marcha medidas tanto para eliminar los rezagos, como para elevar los niveles de cobertura y calidad del conjunto del sistema.

En dicho sentido, conviene recordar los antecedentes y condiciones en los que se hizo obligatoria la educación primaria y secundaria.

En primer término, la obligación del Estado mexicano para impartir gratuitamente la educación primaria, quedó consignada en el párrafo final del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917, obligación que asume el Estado en un entorno de confrontación interna, con grandes incertidumbres sobre las expectativas de crecimiento económico del país.

Posteriormente, el 5 de marzo de 1993, en los albores de una de las peores crisis económicas del país, el Estado mexicano asumió el compromiso y la obligación de impartir gratuitamente la educación secundaria.

Es claro entonces, que el compromiso del Estado mexicano para la impartición gratuita de la educación primaria y secundaria se tomó bajo condiciones económicas precarias y de alta incertidumbre; por ello, ahora que las proyecciones económicas del gobierno federal para los próximos años suponen un crecimiento sostenido, no existe excusa para que el Estado mexicano no asuma su responsabilidad de impartir también, de forma gratuita, la educación media superior. México siempre ha apostado por la educación, hoy debemos asumir el reto de mejorar y de dar un paso adelante garantizando la impartición de la educación media superior a todos los mexicanos.

Impacto presupuestal

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que requiere realizar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto; se solicitó al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, una estimación del impacto presupuestal de hacer obligatoria la impartición gratuita de la educación media superior.

La estimación del gasto adicional tanto corriente como de inversión, para atender la demanda no satisfecha de educación media superior, en un escenario de evolución gradual que atendería el total de la demanda al cabo de cinco años, tendría un costo en el primer año de su implementación por 68 mil 411 millones de pesos.

Este monto, si bien significativo, puede ser cubierto sobradamente con los ingresos presupuestarios del gobierno federal que se estima recibirá adicionalmente en los próximos años, bajo los escenarios de crecimiento económico estimados por el gobierno federal.

Estimación del Impacto Presupuestario Total con Obligatoriedad de la Educación Media Superior 2011-2015
(Unidades las que indican)

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto en la Subfunción Educación Media Superior (Escenario sin obligatoriedad) [Millones de pesos]	60,577.0	62,697.2	64,891.6	67,162.9	69,513.6
Demanda potencial de matrícula en educación media superior [personas]	839,680	1,614,783	2,319,391	2,959,785	3,574,424
Gasto de operación en la Subfunción Educación Media Superior (Escenario sin obligatoriedad) [Millones de pesos]	15,202.3	29,377.3	42,400.9	54,370.6	65,980.1
Gasto de Inversión en Infraestructura Requerida Anual [Millones de Pesos]	44,390.66	44,390.66	44,390.66	44,390.66	44,390.66
Beca del Programa Oportunidades (875 pesos mensuales por alumno de la proporción de la demanda potencial cubierta por año) [Millones de pesos]	8,818.08	16,957.98	24,357.58	31,082.81	37,537.57
Impacto Presupuestario Total del Gasto Adicional Requerido (Millones de Pesos)	68,411.0	90,725.9	111,149.1	129,844.0	147,908.3
Gasto Total en la Subfunción Educación Media Superior (Millones de Pesos)	128,988.0	153,423.2	176,040.7	197,006.9	217,421.9

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010; Consejo Nacional de Población; Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, 2009, Anexo Estadístico; SEP, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto, y para lograr los objetivos planteados en esta iniciativa, resulta necesario fortalecer nuestro orden jurídico nacional y el institucional de nuestro sistema educativo nacional, por lo cual someto a la consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa de

Decreto mediante el cual se reforman los artículos 3o. y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 3o., 4o., 8o. y 9o. de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma el artículo 3o., párrafo primero, párrafo tercero, inciso c), y fracciones, III, V y VI, y el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda **persona** tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior**. La educación preescolar, la primaria y la secundaria conforman la educación básica; **ésta y la media superior serán obligatorias.**

La educación...

I. ...

II. ...

Además:

a) ...

b) ...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos **de todas las personas**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos **o de personas.**

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, **media superior –con excepción de las instituciones a las que la ley otorga autonomía, de acuerdo con la fracción VII del presente artículo–** 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. ...

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.

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 preescolar, primaria, secundaria, **media superior** y normal, los particulares deberán:

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. 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.

II. ...

III....

IV. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos; 3°, 4°, 8° y 9° de la Ley General de Educación, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 3o. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y **la media superior**. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

Artículo 4o. Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y **la media superior**.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y **la media superior**.

Artículo 8o. El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, **la media superior**, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan– se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos; las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres.

Además:

...

Artículo 9o. Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y **la media superior**, el Estado promoverá y atenderá –directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio– todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente 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 transformación estructural y laboral de la educación media superior, así como para la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, a fin de estable-

cer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de este tipo de educación.

Tercero. La obligatoriedad de la educación media superior se implementará a partir del ciclo 2011-2012, creciendo de manera gradual, hasta universalizar la obligatoriedad en todo el país para el ciclo 2014-2015.

Cuarto. El presupuesto federal, los 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 media superior, sobre la base de programas de formación profesional del personal docente, así como de dotación gratuita de materiales de estudio para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación media superior, las autoridades educativas federales, en coordinación con las de las entidades federativas, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los aspirantes a los servicios de educación media superior.

Quinto. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación media superior en los términos establecidos en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 20 de abril de 2010.— Diputados: Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa, Jaime Arturo Vázquez Aguilar, Mario Alberto Di Costanzo Armenta, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Francisco José Rojas Gutiérrez, Margarita Gallegos Soto, David Hernández Vallín, Humberto Lepe Lepe, Isaías González Cuevas, Esthela de Jesús Ponce Beltrán, Oscar Román Rosas González, Roberto Armando Albores Gleason, Sami David David, Sergio Lobato García, Julián Nazar Morales, Hernán de Jesús Orantes López, César Augusto Santiago Ramírez, Luis Carlos Campos Villegas, Alejandro Cano Ricaud, Jaime Flores Castañeda, Ana Georgina Zapata Lucero, Manuel Guillermo Márquez Lizalde, Maurilio Ochoa Millán, Guadalupe Pérez Domínguez, Héctor Fernández Aguirre, Noé Fernando Garza Flores, Héctor Franco López, Hugo Héctor Martínez González, Tereso Medina Ramírez, Rubén Ignacio Moreira Valdez, Miguel Ángel Riquelme Solís, Melchor Sánchez de la Fuente, Hilda Ceballos Llerenas, Carlos Cruz Mendoza, Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, Armando Jesús Báez Pinal, Marco Antonio García Ayala, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Roberto Rebollo Vivero, Yolanda de la Torre Valdez, Oscar García Barrón, Pedro

Ávila Nevarez, José Ricardo López Pescador, Ricardo Armando Rebollo Mendoza, Andrés Aguirre Romero, Víctor Humberto Benítez Treviño, Felipe Borja Texocotitla, Guillermina Casique Vences, Emilio Chuayffet Chemor, Raúl Domínguez Rex, Jesús Ricardo Enríquez fuentes, Fernando Ferreyra Olivares, Héctor Guevara Ramírez, Elvia Hernández García, Jorge Hernández Hernández, Héctor Hernández Silva, Miguel Ángel Luna Munguía, Sergio Mancilla Zayas, José Ramón Martel López, Andrés Massieu Fernández, Sandra Méndez Hernández, Amador Monroy Estrada, Jesús Alfonso Navarrete Prida, Armando Neyra Chávez, Héctor Pedroza Jiménez, José Ignacio Pichardo Lechuga, Rodrigo Reina Liceaga, Omar Rodríguez Cisneros, Francisco Lauro Rojas San Román, Fausto Sergio Saldaña del Moral, David Ricardo Sánchez Guevara, Maricela Serrano Hernández, José Luis Soto Oseguera, Miguel Ángel Terrón Mendoza, José Alfredo Torres Huitrón, Josué Cirino Valdés Huevo, Noé Martín Vázquez Pérez, José Luis Velasco Lino, Héctor Eduardo Velasco Monroy, Luis Videgaray Caso, J. Eduardo Yáñez Montaña, Eduardo Zarzosa Sánchez, Guillermo Raúl Ruiz de Teresa, Gerardo Sánchez García, Ángel Aguirre Herrera, Esteban Albarrán Mendoza, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, Mario Moreno Arcos, Socorro Sofío Ramírez Hernández, Cuauhtémoc Salgado Romero, Alicia Elizabeth Zamora Villalva, Miguel Álvarez Santamaría, Omar Fayad Meneses, Paula Angélica Hernández Olmos, David Penchyna Grub, Ramón Ramírez Valtierra, Jorge Rojo García de Alba, Alma Carolina Viggiano Austria, Alejandro Canek Vázquez Góngora, Jorge Arana Arana, Salvador Caro Cabrera, Ana Estela Durán Rico, Clara Gómez Caro, Joel González Díaz, Olivia Guillén Padilla, David Hernández Pérez, Jorge Humberto López-Portillo Basave, José Trinidad Padilla López, María Esther de Jesús Scherman Leño, Rafael Yerena Zambrano, Arturo Zamora Jiménez, Jeny de los Reyes Aguilar, José Manuel Aguero Tovar, Rosalina Mazari Espín Luis Félix Rodríguez Sosa, Manuel Humberto Cota Jiménez, María Hilaria Domínguez Arvizu, María de Jesús Aguirre Maldonado, Eduardo Alonso Bailey Elizondo, Rogelio Cerda Pérez, Retana Benjamín Clariond Reyes, María Cristina Díaz Salazar, Felipe Enríquez Hernández, Ildelfonso Guajardo Villarreal, Fermín Montes Cavazos, Sofía Castro Ríos, Elpidio Desiderio Concha Arellano, Manuel Esteban de Esesarte Pesqueira, Heliodoro Carlos Díaz Escárraga, Margarita Liborio Arrazola, Violeta Avilés Álvarez, Narcedalia Ramírez Pineda, Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, José Antonio Yglesias Arreola, José Oscar Aguilar González, José Alberto González Morales, Janet Graciela González Tostado, María del Carmen Izaguirre Francos, Juan Pablo Jiménez Concha, Blanca Estela Jiménez Hernández, Francisco Alberto Jiménez Merino, Jorge Alberto Juraidini Rumilla, Malco Ramírez Martínez, María Isabel Merlo Talavera, Fernando Morales Martínez, Francisco Ramos Montaña, Leobardo Soto Martínez, Ardelio Vargas Fosado, Alfredo Francisco Lugo Oñate, Reginaldo Rivera de la Torre, Jesús María Rodríguez Hernández, Susana Hurtado Vallejo, Carlos Manuel Joaquín González, Rosario Ortiz Yeladaqui, Sabino Bautista Concepción, Delia Guerrero Coronado, Enrique Salomón Rosas Ramírez, Rolando Bojórquez Gutiérrez, Germán Contreras García, Aarón Irizar López,

Oscar Javier Lara Aréchiga, Óscar Lara Salazar, Óscar Guillermo Levin Coppel, Alfredo Villegas Arreola, Rolando Zubía Rivera, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Jesús Alberto Cano Vélez, Ernesto de Lucas Hopkins, Rogelio Manuel Díaz Brown Ramsburgh, José Luis Marcos León Perea, Onésimo Mariscales Delgadillo, Miguel Ernesto Pompa Corella, José Antonio Aysa Bernat, Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, José del Pilar Córdova Hernández, María Estela de la Fuente Dagdug, Carlos Flores Rico, Luis Alejandro Guevara Cobos, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Cruz López Aguilar, Edgardo Melhem Salinas, Felipe Solís Acero, Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez, Laura Felicitas García Dávila, Cristabell Zamora Cabrera, Ricardo Ahued Bardahuil, Antonio Benítez Lucho, Juan Nicolás Callejas Arroyo, José Tomás Carrillo Sánchez, Patricio Chirinos del Ángel, Daniela Nadal Riquelme, Felipe Amadeo Flores Espinosa, Nelly Edith Miranda Herrera, Francisco Herrera Jiménez, Adriana Refugio Castelán Macías, Silvio Lagos Galindo, Adela Robles Morales, Luis Antonio Martínez Armengol, Genaro Mejía de la Merced, María Isabel Pérez Santos, Sergio Lorenzo Quiroz Cruz, Rafael Rodríguez González, José Francisco Yunes Zorrilla, Efraín Ernesto Aguilar Góngora, Martín Enrique Castillo Ruiz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Eric Luis Rubio Barthell, Rolando Rodrigo Zapata Bello, Héctor Hernández Silva, Francisco Saracho Navarro, Melchor Sánchez de la Fuente, Noé Fernando Garza Flores, María del Rosario Brindis Álvarez, Víctor Manuel Báez Ceja, Alicia Elizabeth Zamora Villalva (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Gracias, señor diputado. **Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación Pública y Servicios Educativos, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.**

El diputado Mario Alberto di Costanzo Armenta (desde la curul): Presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Dígame, diputado Di Costanzo.

El diputado Mario Alberto Di Costanzo Armenta (desde la curul): Para preguntarle al diputado si me puedo sumar a su iniciativa.

El diputado Porfirio Muñoz Ledo (desde la curul): Presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Dígame, diputado Muñoz Ledo.

El diputado Porfirio Muñoz Ledo (desde la curul): Por alusiones personales.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: No ha lugar, señor diputado, porque no estamos en ese debate.

El diputado Porfirio Muñoz Ledo (desde la curul): Para adherirme a su iniciativa.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Señor diputado Hinojosa ¿acepta usted las adhesiones de los señores diputados?

El diputado Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa: Claro que sí, con mucho gusto.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Han manifestado su deseo de adherirse a su iniciativa el diputado Muñoz Ledo, el diputado Di Costanzo, y todos los señores diputados que quieran adherirse a esta iniciativa, pueden pasar a la Secretaría.

Señoras y señores diputados, les informo que nos visitan, y damos la bienvenida a maestros y a alumnos de la Universidad Chapultepec, de la delegación Benito Juárez, invitados por el diputado César Nava Vázquez.

Delegados de la Sección 25, de Puebla, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, invitados por el diputado Malco Ramírez Martínez.

Maestros y alumnos de la Escuela Normal Superior de México, invitados por la diputada Indira Vizcaíno Silva.

También nos acompañan invitados de Jaltenco, estado de México, invitados por el diputado Raúl Domínguez Rex.

LEY DE FISCALIZACION Y RENDICION
DE CUENTAS DE LA FEDERACION -
LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y
RESPONSABILIDAD HACENDARIA -
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra la diputada Graciela Ortiz González para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes de Fiscaliza-

ción y Rendición de Cuentas de la Federación. Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, suscrita además por el diputado Luis Videgaray Caso, del Grupo Parlamentario del PRI.

La diputada Graciela Ortiz González: Con su permiso, señor presidente.

Los suscritos, diputados federales Graciela Ortiz González y Luis Videgaray Caso, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente exposición de motivos.

La iniciativa que hoy presentamos se vincula a un hecho indudablemente trascendental para el proceso presupuestario programático de ejercicio y control del gasto público, ya que trata de corregir los subejercicios presupuestales en los que ha incurrido reiteradamente el gobierno federal para detrimento del desarrollo del país.

La Auditoría Superior de la Federación señala que los subejercicios presupuestales revelan excesivo burocratismo, inadecuados lineamientos operativos, insuficiencia de proyectos, o bien, la ineficiencia e incapacidad, y en ciertos casos, el dolo de algunos ejecutores de gasto en la no aplicación de los recursos aprobados por esta soberanía.

Si bien, la fracción LII del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define como subejercicio de gasto las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con compromiso formal de su ejecución.

Así como también el artículo 23 de la misma ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de cumplir estrictamente con los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias. Pero lo que también es cierto es que la misma ley posee limitaciones que permiten que las dependencias, las entidades adminis-

trativas y algunos funcionarios puedan eludir su responsabilidad no aplicando los recursos presupuestarios en tiempo y forma.

Con base en los informes trimestrales que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha reportado a esta soberanía, durante los últimos nueve años, así como de informes de resultados a diversas cuentas públicas, se ha registrado un comportamiento totalmente irregular de sobreejercicios y subejercicios presupuestales de 2001 a 2009, y en el caso de los subejercicios se han venido incrementando en rubros prioritarios y estratégicos, como los que tienen que ver principalmente con la inversión de capital y en la ejecución de programas sociales.

Cito un ejemplo: del periodo 2001 al 2003, el monto total de los subejercicios ascendió a 197 mil 959.3 millones de pesos. Es decir, un promedio de 4 por ciento de lo aprobado en cada presupuesto.

De manera contraria a la tendencia seguida hasta 2003, en los ejercicios fiscales de 2004 a 2006 no se reportaron subejercicios, por el contrario, se reportaron sobreejercicios producto de recursos excedentes por actividades petroleras y no petroleras del orden de 603 mil 840 millones de pesos, en relación a lo aprobado en los presupuestos de egresos correspondientes. Ambas condiciones, totalmente atípicas e irregulares.

Para el Ejercicio Fiscal 2007, aunque el cierre del año no reportó subejercicios, el comportamiento de la política del gasto del periodo enero a septiembre sí reportó un subejercicio de 11 mil 190 millones de pesos, los cuales fueron reasignados al ISSSTE y el resto a otras dependencias para ser subsanado el subejercicio.

En el año 2008, en ese mismo periodo de enero a septiembre, el subejercicio por ramo administrativo alcanzó los 6 mil 103.4 millones de pesos, de los cuales, 2 mil 854 millones fueron reasignados y los demás subsanados de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Sin embargo, por cuanto a gasto social y productivo sujeto a reglas de operación se presentaron sensibles subejercicios en diversos programas federales que, en conjunto, acumularon un monto del orden de 30 mil millones de pesos. Este aspecto, junto con la modificación de las reglas de operación, influyó de manera relevante en la asignación y aplicación de los recursos, implicando retrasos en los con-

venios paripaso con las entidades federativas y por ende esto impactó en las finanzas públicas de los estados al dificultar enormemente la aportación estatal que debe realizarse.

Durante el Ejercicio Fiscal 2009 diversas dependencias del gobierno federal incumplieron de manera reiterada al principio de eficiencia en cuanto a la asignación del gasto público, ya que las disponibilidades presupuestarias confrontadas con el calendario del presupuesto nuevamente dificultaron el cumplimiento de las metas contenidas en los programas para su ejecución.

Según los reportes del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de esta soberanía, se puede constatar la ineficiencia en la aplicación de los recursos, más aún cuando en los primeros ocho meses de 2009 la economía llegó a contraerse en más de 6 por ciento. El año de peor condición económica para el país. No hubo la eficiencia requerida en la aplicación de los recursos.

Así, puede indicarse que para agosto de 2009 el monto total por concepto de subejercicios ascendió a 54 mil 696 millones de pesos, entre los que destacan recursos por 28 mil 400 millones de pesos en gasto corriente, del cual, 4 mil millones únicamente correspondió a servicios personales y 21 mil 400 millones en gasto de capital.

Sin embargo, lo que causa asombro, lo que llama la atención es que la mayor parte de este subejercicio fue subsanado de manera extraña en el mes de septiembre, a tal grado que el saldo se redujo a tan sólo 8 mil 600 millones de pesos y que para el cierre de año, según la Secretaría de Hacienda, el subejercicio presupuestario del tercer trimestre de la administración pública centralizada fue subsanado en su totalidad durante el cuarto trimestre del mismo año, lo que no generó reasignaciones adicionales.

Quisiera en este sentido destacar que tan solo un mes fue suficiente para aminorar lo copioso del subejercicio en poco más de 46 mil millones y que para el cierre del año 2009 no se reportó ningún saldo inaplicado.

De lo anterior, compañeras diputadas y compañeros diputados, podríamos obtener ciertas conclusiones. En primer lugar, que el sector público, principalmente en el orden federal, puede tener un presupuesto aprobado sin ejercerlo totalmente durante la mayor parte del año.

En segundo lugar, que el sector público es capaz de ejercer los recursos que antes estaban inoperantes, excusándose

por meses en ajustes y adecuaciones al gasto público, sin importar la consecución de proyectos, programas y obras.

Por último, señalar que es una realidad el alto margen de discrecionalidad con la que el Ejecutivo federal ejerce el gasto público y realiza ajustes presupuestales. De fondo éste debería ser el tema que nos preocupe a los que somos integrantes de la Cámara de Diputados.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Le agradecemos abreviar, diputada, su tiempo ha concluido.

La diputada Graciela Ortiz González: Concluyo, señor presidente. Tal vez estos ajustes presupuestales sean necesarios en ciertos casos, con motivo de circunstancias no previstas, pero lo que sí es de destacar es que es necesario regular esta conducta atípica.

Por tal motivo, estamos planteando nuestra propuesta que consiste en adicionar un artículo 42 Bis a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Reformar y adicionar el artículo 14 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objeto de establecer que las acciones y omisiones que den lugar al subejercicio no sean obviadas, sino que se investigue y se exija la responsabilidad de los compañeros.

Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía esta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta iniciativa se encuentra ya publicada en la Gaceta Parlamentaria, por lo que solicito a la Presidencia se inserte el texto íntegro en el Diario de los Debates. Agradezco su atención. Compañeras diputadas y compañeros diputados. Señor presidente, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, suscrita por los diputados Graciela Ortiz González y Luis Videgaray Caso, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputados federales Graciela Ortiz González y Luis Videgaray Caso, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 70 y en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II del artículo 55 y en el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes generales

Durante los últimos años han sido constantes las acciones de este Congreso de la Unión por acrecentar el fortalecimiento de mecanismos que garanticen la eficacia, eficiencia, honestidad, transparencia y racionalidad del manejo, uso y aplicación de los recursos públicos por parte de los ejecutores del gasto. Asimismo, se han expedido y enriquecido diversos ordenamientos jurídicos con el objeto de que la Cámara de Diputados ejerza a plenitud sus funciones de control y de fiscalización de quienes asignan, ejercen y aplican los recursos públicos, ya sea para la ejecución de programas y proyectos de inversión o, simplemente, para la erogación de gasto corriente.

Así se ha impulsado la modernización del marco normativo para crear leyes, instituciones y organismos de control y vigilancia, a fin de velar por el correcto ejercicio del gasto público y para darle certidumbre y confianza a los lineamientos y procedimientos de fiscalización y transparencia en el destino, uso y aplicación de los recursos públicos.

No obstante esas acciones legislativas se advierten todavía como un producto inacabado en algunos aspectos que amerita seguirlo perfeccionando para lograr los objetivos pretendidos.

Por un lado, respecto de la Auditoría Superior de la Federación cada vez se hace más evidente la necesidad de implantar acciones paralelas a sus facultades, atribuciones y competencias por cuanto a la forma de transparentar y efi-

cientar con mucha mayor amplitud la asignación y ejecución del gasto, así como su desempeño y calidad; esto, porque en la práctica la labor encomendada al órgano fiscalizador se ve obstaculizada cuando los ejecutores del gasto proceden bajo directrices que permiten la discrecionalidad y opacidad en el ejercicio de la función pública, hecho que ha sido reportado, incluso, por la misma entidad fiscalizadora en diversas ocasiones y ha sido motivo, a su vez, hasta de acciones jurídicas promovidas en contra de las determinaciones del máximo órgano fiscalizador, desvirtuando sus funciones de vigilancia, control y de sanción.

Fue a partir de la controversia constitucional 109/2004 interpuesta por el Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados sobre las modificaciones presupuestales contenidas en el decreto de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 2005, cuando se expuso la urgente necesidad de diseñar un procedimiento específico para la aprobación del presupuesto de egresos y el control del gasto público de la federación, por lo que el Congreso de la Unión, en consonancia con el Poder Ejecutivo, determinó como prioridad la expedición de una Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como el principal instrumento regulatorio de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

En esta nueva ley se estableció en el artículo 1o., que los sujetos obligados a cumplir sus disposiciones deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género; además, es clara al señalar que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Sin embargo, y a pesar de contar con un marco regulatorio consistente, éste ha sido insuficiente para impedir que los responsables encargados de asignar, transferir y ejecutar el gasto público, eludan la observancia de los principios que tienen que ver con la legalidad, transparencia y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos y que para cuando se trastoquen dichos principios, se tomen las medidas correctivas de determinación y fincamiento de responsabilidades, que efectivamente inhiban su repetición.

A este respecto, llama la atención que en los últimos tres años los subejercicios presupuestales injustificados han sido constantemente recurrentes, por cuanto a la inaplicación del gasto en tiempo y forma. Esta acción u omisión que contraviene el principio de eficiencia del gasto, se ha convertido en un gran problema derivado principalmente de la ineficiencia de los servidores públicos y de prácticas dilatorias en la aplicación del gasto por razones no justificadas.

El artículo 2, fracción LII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define como subejercicio de gasto lo siguiente “las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con compromiso formal de su ejecución”.

Asimismo, el artículo 23 de la misma ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de cumplir estrictamente con los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias en los términos de las disposiciones aplicables, que deberán ser publicados a los 10 días después de haberse publicado el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente; además de que el propósito de entrega de informes trimestrales a la Cámara de Diputados es con la finalidad de evitar la acumulación de saldos o subejercicios y, si los hubiera, plantea la misma ley, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales; ya que en caso contrario, dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos.

De igual manera, la misma ley en el artículo 114 establece un conjunto de causales que ameritan sanciones de diversa índole para los servidores públicos que infrinjan diversos supuestos, entre los cuales destacan, de acuerdo a nuestro objeto de propuesta de reforma legislativa, las fracciones siguientes:

“VIII. Realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas;

IX. Realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos [...]”

En este sentido podemos observar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada des-

de 2006, define, regula y sanciona declarativamente los subejercicios y a los servidores públicos que incurran, de manera deliberada, a generarlos.

2. Incidencia de los subejercicios en la ejecución del gasto 2001-2009

Según los datos obtenidos de los análisis a los informes trimestrales emitidos por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas perteneciente a esta soberanía, se ha advertido un comportamiento irregular de sobrejercicios y subejercicios presupuestales de 2001 a 2009 y que, en el caso de los subejercicios, se han venido incrementando en rubros prioritarios y estratégicos como los que tienen que ver principalmente con la inversión de capital y la consecución de programas sociales.

Aunado a lo anterior, dentro de las observaciones reportadas por la Auditoría Superior de la Federación en los informes de resultados de diversas Cuentas Públicas y emitidas cada año a diversas entidades y dependencias de la administración pública federal, sobresalen las referentes a la inaplicación de recursos presupuestales al término de cada ejercicio fiscal, entre los que se registran, en muchas ocasiones, los recursos federales que a través de los distintos fondos del ramo 33 deben transferirse a estados, municipios y Distrito Federal.

En 2001, el monto del subejercicio registró un total de 26 mil 871.4 millones de pesos, es decir, el 1.97 por ciento del total del presupuesto autorizado; en el ejercicio fiscal de 2002, el subejercicio reportado ascendió a 33 mil 683 millones de pesos, equivalentes al 2.3 por ciento del presupuesto aprobado; en el 2003, fue de 137 mil 404.9 millones de pesos al cierre del año, es decir, representó el 9 por ciento de lo aprobado.

De manera contraria a la tendencia seguida hasta 2003 en los ejercicios de 2004 a 2006 no se reportaron subejercicios; por el contrario, se registraron sobrejercicios producto de recursos excedentes por actividades petroleras y no petroleras del orden de 146 mil 971.8 millones, 155 mil 243.8 millones y 301 mil 624.4 millones de pesos, respectivamente, en relación a lo aprobado en los presupuestos de egresos correspondientes.

Para el ejercicio fiscal de 2007, aunque el informe trimestral de las finanzas públicas no reportó subejercicios al cierre del año, el comportamiento de la política de gasto del periodo enero-septiembre, sí reportó un subejercicio por 11

mil 190.2 millones de pesos, de los cuales se reasignaron 3 mil 435.4 millones de pesos al ISSSTE y el resto, 7 mil 754.7 millones, el 69.3 por ciento fue subsanado por diversas dependencias.

Para 2008, en el mismo periodo enero-septiembre, el subejercicio por ramo administrativo alcanzó los 6 mil 103.4 millones de pesos; de los cuales 2 mil 854 millones fueron reasignados y los demás, subsanados de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Sin embargo, de acuerdo con cifras del informe trimestral de las finanzas públicas del cuarto trimestre de 2008, se presentaron sensibles subejercicios que en conjunto acumularon un monto del orden de 30 mil millones de pesos, principalmente de los programas federales. Este aspecto, conjuntamente con la modificación de las reglas de operación, influyó de manera relevante en la asignación y aplicación de los recursos, implicando retrasos en los convenios *pari passus* con las entidades federativas y, por ende, impactando en las finanzas públicas de éstas al dificultar la aportación estatal, además del rezago en la administración de los recursos.

Durante el ejercicio fiscal de 2009, diversas dependencias del gobierno federal incumplieron de manera reiterada al principio de eficiencia por cuanto a la asignación del gasto público, según consta en los registros de los informes trimestrales enviados a esta Cámara de Diputados. Los informes revelan que las disponibilidades presupuestarias, confrontadas con el calendario del presupuesto, han dificultado el cumplimiento de las metas contenidas en los programas para su ejecución.

Según los reportes, se puede constatar ineficiencia en la aplicación de los recursos; más aún, cuando en los primeros ocho meses de 2009 la economía llegó a contraerse. Esta deficiencia, presupuestalmente obstaculizó la ejecución de medidas eficaces para hacer frente a la peor crisis en la historia moderna de México.

Así, puede indicarse que en los primeros ocho meses de 2009 el monto total por concepto de subejercicios de recursos ascendió a 54 mil 696 millones de pesos, de los cuales 4 mil fueron por servicios personales, 28 mil 400 millones de otros rubros del gasto corriente y 21 mil 400 millones de gasto de capital, siendo que justamente el programa de infraestructura y otras medidas anticíclicas como el propio gasto corriente fueron concebidos supuestamente

para enfrentar la grave situación económica que aún aqueja al país.

No obstante lo descrito previamente, el ejercicio del gasto cambió para septiembre de ese año cuando la mayor parte del subejercicio fue subsanado, a tal grado que el saldo se redujo a 8 mil 600 millones de pesos, siendo los ramos de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (2 mil 100 millones), comunicaciones y transportes (1 mil 480 millones), educación pública (2 mil 600 millones), reforma agraria (415 millones), desarrollo social (329 millones) y seguridad pública (997 millones) donde se presentaron fuertes rezagos.

Cabe destacar que tan sólo en un mes se logró aminorar la magnitud del subejercicio en poco más de 45 mil millones de pesos en los siguientes rubros: a) En servicios personales, hasta agosto se tenía un subejercicio de 4 mil millones de pesos que en septiembre ya no se registró, mostrando una eficiencia para subsanar el subejercicio por este concepto, cuando en realidad no es relevante respecto a su incidencia en el crecimiento económico; b) En segundo lugar, el gasto corriente tuvo una fuerte disminución en el subejercicio al pasar de 28 mil 400 millones de pesos a 6 mil 500 millones entre agosto y septiembre; c) Por cuanto al gasto de capital, particularmente en infraestructura, entre agosto y septiembre el subejercicio pasó de 21 mil 500 millones a solamente 2 mil 100 millones de pesos.

En este sentido, es inexplicable el anuncio de programas de austeridad y recorte de gastos, principalmente de servicios personales y de operación en diversos rubros, cuando en un sólo mes se ejerció casi el equivalente a la reserva máxima prevista por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, que ascendió en el mismo periodo de 2009 a 56 mil millones de pesos.

Por otro lado, el gasto encaminado a la generación de infraestructura tampoco fue ejercido estratégicamente para enfrentar los efectos de la crisis económica, a pesar de los insistentes programas impulsados por el Ejecutivo federal ya que, como puede apreciarse, al igual que los casos anteriores, su ejecución tuvo un subejercicio creciente hasta agosto pasado, el cual fue resarcido en septiembre cuando se incrementó el ritmo del gasto público.

La reducción de 19 mil 337 millones de pesos en el subejercicio del gasto de inversión da una idea clara del presu-

puesto que no había sido ejecutado en los primeros dos tercios del año, principalmente en los ramos de comunicaciones y transportes, educación pública, salud, medio ambiente y recursos naturales y desarrollo. De ahí que es posible inquirir sobre la naturaleza de los proyectos que se han implementado al amparo de dichos recursos financieros, ya que por su magnitud y naturaleza de infraestructura deberían propiciar el crecimiento de la economía y el bienestar social, algo que hasta el momento no ha ocurrido en el país.

En otra latitud, según lo previsto por el artículo 57 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo federal puede realizar adecuaciones presupuestarias, siempre y cuando atiendan a una ampliación presupuestal con cargo a ingresos por excedentes, de acuerdo con el Artículo 19o., en su caso, a una reducción presupuestal producto de una disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y en la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá aplicar un conjunto de normas de disciplina presupuestaria, según el artículo 21 de la misma ley.

Argumentando esas disposiciones, el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportó a la Cámara de Diputados, el 13 de agosto de 2009, un ajuste por 50 mil millones de pesos al gasto público, debido a una reducción de hasta el 3 por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiere el calendario de la Ley de Ingresos; sin embargo, a pesar de que sí se validó por la Cámara de Diputados la disminución por un total de 480 mil 123 millones de pesos, esto es el 17.2 por ciento del monto originalmente previsto en la Ley de Ingresos, y de los cuales 44.1 correspondían a ingresos petroleros y el 43.8 por ciento a la caída de la recaudación tributaria; el gobierno compensó la disminución con ingresos no recurrentes y con los del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, según lo reportado hasta junio, pero pasaron todavía más de tres meses para que las dependencias subsanaran parte de los subejercicios y a su vez eran susceptibles de adecuaciones presupuestales.

3. Consideraciones para 2010 respecto a subejercicios

Dada la profundidad de la crisis económica que aún se vive debe considerarse que esta forma de ejecución del gasto público no ha tenido el efecto positivo esperado por la sociedad; situación muy delicada para 2010 en donde el argumento inicial para aumentar impuestos fue que servirían para impulsar el crecimiento económico y para empezar a dejar de depender de los ingresos petroleros, algo que es

todavía incipiente porque el problema de la ineficiencia no se solucionará en el corto plazo si no se realizan oportunamente reformas legales que permitan limitar eficazmente la sobreregulación discrecional e inhibir el burocratismo en la aplicación del gasto público.

En el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, la Cámara de Diputados estableció que los recursos correspondientes a los subejercicios que no sean subsanados en el plazo que establece el artículo 23, en su último párrafo, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, serán reasignados a los programas sociales y de inversión en infraestructura previstos en ese mismo decreto. Al efecto, se dispuso también que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informara trimestralmente a la Cámara de Diputados, a partir del 1 de abril de 2010, sobre dichos subejercicios.

4. Conclusiones

De lo explicado se obtienen ciertas conclusiones: en primer lugar, que el sector público principalmente en el orden federal puede tener un presupuesto aprobado sin ejercerlo totalmente durante la mayor parte del año. En segundo lugar, el sector público es capaz de ejercer los recursos que antes estaban inoperantes, excusándose por meses en ajustes y adecuaciones al gasto público, sin importar la consecución de proyectos, programas y obras. Por último, es una realidad el alto margen de discrecionalidad con la que el Ejecutivo federal ejerce el gasto público y realiza ajustes presupuestales, tal vez necesarios en ciertos casos con motivo de circunstancias no previstas; sin embargo, ello no justifica tan amplio arbitrio en el manejo presupuestal.

En consecuencia, y con base también al diagnóstico sobre las “áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano”, emitido por la Auditoría Superior de Fiscalización, es urgente realizar reformas que limiten la excesiva discrecionalidad en el manejo del presupuesto, principalmente en rubros que tienen que ver con las grandes áreas de opacidad y riesgo a que dicho reporte alude y que representan oportunidades de mejora de la gestión pública, entre las que destacan los subejercicios presupuestales conjuntamente con las disponibilidades de recursos, que muchas veces forman parte de las facultades discrecionales de los ejecutores del gasto.

Atendiendo a las situaciones expresadas, estimamos necesaria una mayor participación de la Cámara de Diputados en la vigilancia y control del origen, administración y des-

tino del gasto público, otorgándole atribuciones a sus comisiones ordinarias para promover procedimientos de revisión de situaciones específicas de subejercicio del gasto y que puedan generar responsabilidades por las faltas u omisiones en que incurran los servidores públicos que vulnere los principios que señala la ley en la materia sobre el buen ejercicio y desempeño del gasto público; esto, sin pretender asumir atribuciones que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación sino, por el contrario, participar en los procesos de revisión y análisis fortaleciendo la función de este órgano fiscalizador, aportándole elementos que adviertan dichas comisiones legislativas.

Del mismo modo, vemos la necesidad de actualizar las disposiciones que regulan la responsabilidad de los servidores públicos que contravengan los principios del ejercicio del gasto, sobre bases específicas que permitan prever claramente que las responsabilidades darán lugar no solamente en el caso de que se produzca deliberadamente el subejercicio, como lo establece actualmente la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sino también en cualquier otro caso en que simplemente no sea justificable el hecho, pues en estos supuestos resulta también grave el subejercicio del presupuesto al afectar negativamente los programas y acciones previstos.

5. Contenido de la propuesta

A pesar de que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece sanciones para los funcionarios que realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, es pertinente proponer a esta soberanía reformas para que, en común esfuerzo con los organismos contralores y de fiscalización, la Cámara de Diputados pueda intervenir más proactivamente en la vigilancia y control del gasto público. En este sentido, la presente propuesta de reforma se hace consistir en lo siguiente:

a) El artículo 79, fracción I, de la Constitución faculta a la Auditoría Superior de la Federación a solicitar y revisar, de manera casuística y concreta información, sin perjuicio del principio de anualidad, así como requerir, sin perjuicio del principio de posterioridad y en situaciones excepcionales derivado de denuncias, a que se proceda, en las entidades fiscalizadas, a la revisión de los conceptos denunciados durante el ejercicio fiscal en curso y a la presentación del correspondiente informe.

Con tal base constitucional, la presente iniciativa pretende adicionar un artículo 42-Bis a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con el propósito de que cualquiera de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados cuando detecten acciones de incumplimiento u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas, así como acciones u omisiones que injustificadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, puedan solicitar, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio de las funciones propias de ésta, la revisión concreta de las presuntas anomalías detectadas.

b) Si de la revisión practicada por la Auditoría Superior de la Federación se desprende la posible responsabilidad por incumplimiento de un servidor público por las causales descritas en las fracciones VIII y IX, establecidas en el artículo 114 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el presidente de la Comisión de Vigilancia, por conducto de las instancias de control competentes, deberá promover, en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la recepción del informe del órgano fiscalizador, el procedimiento administrativo sancionatorio para el fincamiento de responsabilidades en los términos del Título Quinto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y del Título Segundo de la Ley Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

c) Asimismo, se plantea reformar y adicionar el artículo 14 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con objeto de establecer que las acciones u omisiones que den lugar al subejercicio, no sean necesariamente deliberados, sino que se atiende en su lugar a la justificación o no de los mismos; esto, porque aunque no exista la voluntad de realizarlos, el hecho de que se omita el ejercicio del presupuesto constituye una acción de ineficiencia en la prestación del servicio público que amerita ser sancionada. Del mismo modo, se establece explícitamente que para los efectos del subejercicio injustificado, éste se entenderá como una conducta del servidor público que no puede comprobar y justificar tanto técnica, presupuestal y jurídicamente, la concentración de recursos al final del ejercicio correspondiente afectando la programación y presupuestación de los

recursos aprobados y autorizados en el presupuesto de egresos.

Lo anterior responde a la necesidad de definir, lo más claro posible, el término “subejercicio injustificado”, como el hecho derivado por una conducta –de acción u omisión– directamente imputable al servidor público que incurra en los supuestos aplicables en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

d) Por último, se propone robustecer la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el sentido de establecer la obligación del servidor público para formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos de su competencia con base en el calendario correspondiente y abstenerse de realizar acciones u omisiones que injustificadamente generen subejercicios, así como a incumplir con los objetivos y metas anuales en sus presupuestos y, en caso, de infringir estas disposiciones se considerarán como conductas graves siéndoles aplicable la destitución e inhabilitación temporal de 10 a 20 años para ejercer el servicio público.

Por todo lo expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo Primero. Se adiciona un artículo 42-Bis a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 42-Bis. El subejercicio de gasto previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria será considerado también para los efectos de esta ley, como situación excepcional. En este caso, sin perjuicio de las demás atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, deberá observarse lo siguiente para su revisión:

I. Cualquiera de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados que detecten acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y

metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas, así como acciones u omisiones que injustificadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos; podrá solicitar a la Auditoría Superior de la Federación la revisión concreta de las presuntas anomalías detectadas.

II. La solicitud a que se refiere la fracción anterior deberá hacerse por conducto de la comisión.

III. El plazo para que la ó las entidades fiscalizadas rindan el informe de situación excepcional será el previsto en el artículo 41 de esta ley.

IV. El resultado del Informe de la Auditoría Superior de la Federación deberá concluirse en un plazo no mayor de diez días hábiles posteriores a la entrega del informe de situación excepcional, y deberá hacerse del conocimiento de la comisión dentro de los cinco días hábiles posteriores a su conclusión.

V. Si del informe del resultado se desprende que el subejercicio que motivó la revisión, injustificadamente resultara de disponibilidades presupuestarias y financieras con base en el calendario de presupuesto y los recursos presupuestados mismos a que se refiere la fracción LII del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la comisión instruirá a su presidente para que, a través de las instancias de control competentes y en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la recepción del informe del órgano fiscalizador, se promueva el procedimiento administrativo sancionatorio para el fincamiento de responsabilidades en los términos del Título Quinto de esta ley y del Título Segundo de la Ley Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

VI. En el supuesto de la fracción anterior, las sanciones aplicables al servidor público responsable del subejercicio serán las establecidas en las fracciones de la II a la V del artículo 13 la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales serán impuestas por la autoridad competente conforme a ese ordenamiento, atendiendo a la gravedad del subejercicio ya las circunstancias que le dieron origen.

En caso de que al servidor público al que se le finque responsabilidad administrativa por el motivo establecido en este artículo, ya se le haya impuesto con anterioridad una sanción también por esta causa, se le impondrá cualquiera de las sanciones, o ambas, establecidas en las fracciones III y V del mismo artículo 13 la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, atendiendo a las circunstancias de la reincidencia.

Artículo Segundo. Se reforma y adiciona un segundo párrafo a la fracción IX del artículo 114 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:

Artículo 114. Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en algunos de los siguientes supuestos:

I. a VIII. ...

IX. Realicen acciones u omisiones que **injustificadamente** generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos **con base en el calendario previsto para cada ejercicio fiscal, el presupuesto aprobado, la diferencia de las disponibilidades financieras, el presupuesto comprometido y, en su caso, de lo que resulte del presupuesto disponible.**

Para efectos del subejercicio injustificado, éste se entenderá como una conducta del servidor público que no compruebe y justifique técnica, presupuestal y jurídicamente la concentración de recursos al final del ejercicio correspondiente afectando la programación y presupuestación de los recursos aprobados y autorizados en el presupuesto de egresos.

X. ...

Artículo Tercero. Se reforma la fracción II del artículo 8; el párrafo tercero y quinto y se adiciona una fracción XXIV, pasando a ser la actual XXIV a ser XXV, del artículo 13, todos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para quedar como sigue:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. ...

II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia **con base en el calendario correspondiente y cumplir los objetivos y metas contenidas en los planes y programas propios de su despacho, así como la observancia de las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;**

III. a XXIII. ...

XXIV. Abstenerse de realizar acciones u omisiones que injustificadamente generen subejercicios e incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos de acuerdo a lo previsto en el artículo 114 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

XXV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

...

Artículo 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I. a V. ...

...

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, **genere un subejercicio injustificado directamente imputable a un servidor público** o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII, XXIII y **XXIV** del artículo 8 de la ley.

...

...

Transitorio

Artículo 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, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 20 de abril de 2010.— Diputados: Graciela Ortiz González, Luis Videgaray Caso (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Como lo solicita la diputada, insértese en el Diario de los Debates. **Túrnese a las Comisiones Unidas de la Función Pública y de Presupuesto y Cuenta Pública.**

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra el diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez: Con su permiso, señor presidente. Compañeras diputadas y compañeros diputados, desde el inicio de su gobierno, el titular del Poder Ejecutivo federal instrumentó y dio arranque a lo que llamó una guerra en contra del crimen organizado, en su expresión de narcotráfico.

Para combatir en esta batalla, el presidente recurrió a los elementos de la ahora denominada Policía Federal, así como a los de la Fuerza Armada Permanente. Todas estas instituciones, garantes de la soberanía y seguridad interna de

nuestro país se han visto involucradas de forma activa y abierta a todo lo largo y ancho del territorio nacional en el combate al narcotráfico.

Sin embargo, en esa lucha frontal quienes van perdiendo la batalla son los mexicanos cuyos derechos humanos han sido gravemente lesionados, o aquellas víctimas inocentes que lamentablemente han perdido la vida en hechos que son resultado de la violencia que se ha desatado en las ciudades de nuestro país y que igual, convierten en campo de batalla a plazas públicas, calles e incluso instituciones educativas.

Las acciones de los cuerpos de seguridad y de la Fuerza Armada Permanente se desarrollan de manera incontrolable, provocando zozobra y daños injustificables a la integridad física o mental de personas y a su patrimonio.

A la fecha son numerosos los casos documentados en los que el Estado mexicano, a través de elementos policiales o integrantes de la Fuerza Armada Permanente agreden a personas y hasta familias enteras sin más explicación que la de argumentar la realización de operativos secretos.

En este contexto, considero urgente que todo mexicano, a partir de normas que respondan a los tiempos y circunstancias que vive nuestro país, se encuentre en posibilidad de reclamar al Estado mexicano una justa indemnización por los daños y perjuicios que le sean causados o se le generen en su integridad física, moral o en su patrimonio, como consecuencia de actos o acciones ilegales o indebidas realizadas por los elementos que integran los cuerpos de seguridad y defensa del propio Estado.

No es tolerable en un Estado democrático y de derecho que a pretexto del combate al narcotráfico, a la delincuencia organizada y a sus actividades ilegales, las instituciones públicas causen daño, en muchas ocasiones irreparables, a personas o familias inocentes. E igual de reprochable es que éstas no puedan recurrir a la reparación de los daños y perjuicios que les hayan sido ocasionados porque no existen normas, medios y procedimientos para este fin.

Esto es así porque la vaguedad o las lagunas en la ley de la materia han provocado que ante acciones ilegales o indebidas de los elementos de la Policía Federal o integrantes de la Fuerza Armada Permanente, en contra de personas o familias, no exista forma alguna —no al menos legalmente establecida— para reclamar al Estado una indemnización por los daños causados.

Hoy en el país cada vez son más las otras víctimas; personas ajenas al hecho delictivo que sufren daños patrimoniales o incluso pierden la vida por la acción del Estado, por lo que es un acto de justicia, es importante reconocer que el mismo debe asumir responsablemente las consecuencias de su actividad, a través de resarcir los daños y perjuicios que su actuar ocasiona.

Por tanto, es necesario dejar establecido en la ley, de manera expresa, clara e indudable que el Estado mexicano es responsable de cubrir a las personas y a sus familias las indemnizaciones que procedan ante actos ilegales o indebidos cometidos por los elementos de los cuerpos policiacos o por los integrantes de la Fuerza Armada Permanente.

Por otra parte, y conscientes de que estos elementos obedecen órdenes que deben acatar, esta iniciativa también considera y prevé la debida protección legal a los mismos, siempre que actúen precisamente en acatamiento de órdenes superiores, y ello derive en actos que, sin exceder los límites legales o sean violatorios de derechos humanos, causen daños o perjuicios, por lo que es conveniente que queden establecidas en la ley las responsabilidades exigibles a cada servidor público.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de decreto, por el que se reformaría el párrafo primero del artículo 2o. y se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 3o. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 9, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Solicito, señor presidente, que se inserte el texto de esta iniciativa en el Diario de los Debates, para que podamos los mexicanos no solamente terminar con el clima de violencia. Sino para que, si los daños se ocasionan, que estos daños sean cubiertos. No son víctimas, no son daños colaterales. Son las otras víctimas de esta guerra que no tiene razón. Gracias, señor presidente.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a cargo del diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado federal por el estado de Coahuila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el

artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Desde el inicio de su gobierno, el titular del Poder Ejecutivo federal instrumentó y dio arranque a lo que llamó una “guerra” en contra del crimen organizado, en su expresión de narcotráfico.

Para combatir en esa batalla, el presidente Felipe Calderón Hinojosa recurrió a los elementos de la ahora denominada Policía Federal, así como a los de la Fuerza Armada Permanente.

Todas estas instituciones, garantes de la soberanía y seguridad interna de nuestro país, se han visto involucradas de forma activa y abierta a todo lo largo y ancho del territorio nacional, en el combate al narcotráfico.

Sin embargo, en esa lucha frontal quienes van perdiendo la batalla son todos los mexicanos cuyos derechos humanos han sido gravemente lesionados, o a aquellas víctimas inocentes que lamentablemente han perdido la vida en hechos que son resultado de la violencia que se ha desatado en las ciudades de nuestro país y que igual convierte en campo de batalla por igual plazas públicas, calles e incluso instituciones educativas.

Las acciones de los cuerpos de seguridad pública y de la Fuerza Armada Permanente se desarrollan de manera incontrolada, provocando zozobra y daños injustificables a la integridad física o mental de personas, y a su patrimonio.

A la fecha, son numerosos los casos documentados en los que el Estado mexicano, a través de elementos policiales o integrantes de la Fuerza Armada Permanente, agreden a personas y hasta familias enteras, sin más explicación que una que argumenta la realización de “operativos secretos”.

En ese contexto, considero urgente que todo mexicano, a partir de normas que respondan a los tiempos y circunstancias que vive nuestro país, se encuentre en posibilidad de reclamar al Estado mexicano una justa indemnización por los daños y perjuicios que le sean causados o se le generen en su integridad física, moral, o en su patrimonio como consecuencia de actos o acciones ilegales o indebidas, rea-

lizadas por los elementos que integran los cuerpos de seguridad y defensa del propio Estado.

No es tolerable, en un Estado democrático y de derecho, que a pretexto del combate al narcotráfico, a la delincuencia organizada y a sus actividades ilegales, las instituciones públicas causen daño en muchas ocasiones irreparable a personas o familias inocentes e igual de reprochable es que éstas no puedan recurrir a la reparación de los daños y perjuicios que les hayan sido ocasionados porque que no existen normas, medios y procedimientos para ese fin.

Esto es así porque la vaguedad o las lagunas de la ley de la materia han provocado que ante acciones ilegales o indebidas de los elementos de la Policía Federal, o integrantes de la Fuerza Armada Permanente, en contra de personas o familias, no exista forma alguna, no al menos legalmente establecida, para reclamar al Estado una indemnización por los daños causados.

Hoy en el país, cada vez son más las “otras víctimas”; personas ajenas al hecho delictivo que sufren daños patrimoniales o incluso pierden la vida por la acción del Estado. Por lo que, en un acto de justicia, es importante reconocer que el mismo debe asumir responsablemente las consecuencias de su actividad a través de resarcir los daños y perjuicios que su actuar ocasiona.

Por tanto, es necesario dejar establecido en la ley, de manera expresa, clara e indudable, que el Estado mexicano es responsable de cubrir, a las personas y sus familias, las indemnizaciones que procedan ante actos ilegales o indebidos cometidos por los elementos de los cuerpos policiacos o por los integrantes de la Fuerza Armada Permanente.

Por otra parte y consciente de que esos elementos obedecen órdenes que deben acatar, esta iniciativa también considera y prevé la debida protección legal a los mismos, siempre que actúen precisamente en acatamiento de órdenes superiores y ello derive en actos que, sin exceder los límites legales o sean violatorios de derechos humanos, causen daños o perjuicios, por lo que es conveniente que queden establecidas en la Ley las responsabilidades exigibles a cada servidor público.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único: Se reforma el párrafo primero del artículo 2; y se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 3; se adiciona un tercer párrafo al artículo 6, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para quedar como siguen:

Artículo 2. Son sujetos de esta ley los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos, los cuerpos de policía de corporaciones federales, así como la Fuerza Armada Permanente y cualquier otro ente público de carácter federal.

...

...

...

Artículo 3. ...

No serán aplicables las excepciones establecidas en el párrafo anterior cuando los daños o perjuicios reclamados sean producto de acciones realizadas por los cuerpos de policía o por elementos de la Fuerza Armada Permanente, sin contar con orden emitida por autoridad o juez competente, o en los casos en que se compruebe el uso indebido o desproporcionado de la fuerza pública o la violación de los derechos humanos.

Tampoco aplicarán las excepciones previstas en este artículo a los miembros de las instituciones que integran la Fuerza Armada Permanente o los elementos que formen parte de las corporaciones policiales, que cuenten con orden judicial o de otra autoridad distinta a la judicial y dañen a terceros por error o uso desproporcionado de la fuerza pública. A estos terceros o a sus sucesores les serán resarcidos los daños o perjuicios en los términos de esta ley.

Artículo 6. ...

...

Cuando la responsabilidad sea imputable a los cuerpos de policía o a elementos que integren la Fuerza Armada Permanente, y la misma haya quedado plenamente probada, no aplicará el límite señalado en el párrafo inmediato anterior; el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá cubrir el monto de la indemnización fijada por la autoridad competente, y si los recursos del erario federal no fuesen suficientes para pagarla dentro del ejercicio fiscal que corresponda, lo hará conforme lo dispuesto en el artículo 8 de la presente ley.

Artículo 31...

...

Quedan excluidos de lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo los policías federales sin mando sobre otros elementos, así como el personal militar de tropa y marinearía que haya actuado en los hechos motivo de la reclamación por orden de mandos superiores, siempre que en su actuación no hubiese incurrido en violación de la ley, uso indebido o desproporcionado de la fuerza, o en violaciones a los derechos humanos. La responsabilidad para los términos de este párrafo recae en quien dio la orden o instrucción para realizar las acciones que ocasionen los perjuicios.

Transitorio

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

Diputados: Rubén Ignacio Moreira Valdez, Emilio Serrano Jiménez, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Francisco Saracho Navarro, Teresa del Carmen Incháustegui Romero, Florentina Rosario Morales, Herón Agustín Escobar García, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún Melchor Sánchez de la Fuente, Juan Carlos Natale López, Humberto Lepe Lepe, Noé Fernando Garza Flores, Víctor Manuel Báez Ceja, María del Rosario Brindis Álvarez, Norma Leticia Orozco Torres, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Héctor Fernández Aguirre, Hugo Héctor Martínez González, Miguel Ernesto Pompa Corella, Enoé Uranga Muñoz, Guillermo Cueva Sada, Ernesto de Lucas Hopkins, Miguel Ángel Riquelme Solís, Alma Carolina Viggiano Austria, Héctor Franco López, Ramón Ramírez Valtierra, Sergio Mancilla Zayas, Tereso Medina Ramírez, Fausto Sergio Saldaña del Moral, Ricardo Armando Rebollo Mendoza, Felipe Borja texocotitla, Fernando Ferreyra olivares, Sergio Lobato García, Sami David David, José Luis Soto Oseguera, José Alfredo Torres Huitrón, Jesús Ricardo Enríquez Fuentes, Amador Monroy Estrada, Alicia Elizabeth Zamora Villalva, Hilda Ceballos Llere-

nas, Carlos Cruz Mendoza, Isaías González Cuevas, Jorge Rojo García de Alba, Jesús María Rodríguez Hernández (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Como lo ha solicitado el diputado Moreira, insértese el texto íntegro en el Diario de los Debates. **Túrnese a la Comisión de Gobernación.**

El diputado Víctor Manuel Báez Ceja (desde la curul): Presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Dígame, señor diputado.

El diputado Víctor Manuel Báez Ceja (desde la curul): Para preguntarle al diputado Moreira si me puedo adherir a su propuesta.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Señor diputado Moreira, han solicitado adherirse a su iniciativa los señores diputados.

El diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez: Con mucho gusto y muchas gracias, diputados.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Acepta. Pueden pasar a la Secretaría.

CODIGO PENAL FEDERAL - LEY FEDERAL
CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA -
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra el diputado Jorge Arana Arana, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El diputado Jorge Arana Arana: Con su venia, diputado presidente. El que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, somete a este pleno la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 145 del Código Penal Federal. Se adiciona un inciso

VII al artículo 2. Se modifica el primer párrafo del artículo 3 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Y se modifica el quinto párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, circunscritos en materia de espionaje y sustracción de información, sobre todo confidencial o clasificada por parte de los servidores públicos señalados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la actualidad el espionaje y la sustracción de información clasificada, confidencial o privada se ha convertido en una práctica recurrente debido al creciente interés por dicha información, sin importar que violen derechos y sólo con la finalidad de obtener información de manera personal.

Las formas más comunes de espionaje se basan en interceptar las comunicaciones o lograr que personas relacionadas con organizaciones que delinquen penetren en instituciones públicas o privadas para sustraer información en su beneficio.

En particular, el espionaje político es llevado a cabo por instituciones públicas o privadas, así como particulares. Asimismo, gobiernos locales, dependencias vinculadas con la seguridad pública poseen por lo regular un área dedicada a recabar información confidencial.

El espionaje realizado por instituciones públicas ha adquirido dos posiciones: por un lado, y que desgraciadamente no ha sucedido, combatir la delincuencia organizada con los recursos adecuados y, por el otro, el interés para dirigir este aparato con objetivos en contra de la nación.

México ha demostrado su debilidad al espionaje debido al rezago tecnológico, así como a la incapacidad y a la falta de ética y profesionalismo de funcionarios públicos para realizar sus tareas. Así como a las infiltraciones de miembros de la delincuencia organizada en las estructuras de gobierno, la proliferación de aparatos o herramientas de intervención de teléfonos inalámbricos, celulares, fax e Internet.

Además, se encuentra la fuga de información de diversa índole a través de ex policías, autoridades, funcionarios públicos, trabajadores de compañías telefónicas, instituciones bancarias, ex empleados de seguridad privada, así como la operación de oficinas de presuntos detectives privados — que hasta en los periódicos se anuncian en muchas ocasio-

nes— que se dedican, sin ningún control, a ofrecer servicios de espionaje y divulgación de información privada.

El reto que tiene el Estado es decidir hasta cuándo terminará con este problema, así como desarticular las redes delictivas que operan en el país vinculadas o dependientes de grupos de poder, autoridades, empresas, particulares, incluso grupos con influencia de otros gobiernos. El fin es recuperar el control de la información y de la inteligencia perdida durante los últimos años, así como la confianza.

Es imprescindible legislar al respecto y tipificar como delitos graves y en su caso como traición a la patria, el espionaje y la sustracción de información clasificada, reservada, confidencial o privada por parte de servidores públicos que la utilicen para fines distintos a los permitidos.

En la práctica, sobre todo cuando se involucra al Poder Ejecutivo federal, pone en peligro todas las instituciones públicas y privadas de nuestro país y la seguridad nacional, principalmente cuando se trata de organizaciones delictivas o grupos subversivos, así como armados, ajenos a nuestro país.

Asimismo, cuántas veces no hemos conocido de la pérdida, robo, mutilación y sustracción de hojas de los mismos expedientes de los tribunales federales y del fuero común, así como de diferentes materias, lo que provoca un desarrollo ineficiente de la administración de la justicia.

Nosotros, desde el Poder Legislativo, otorguemos las herramientas jurídicas y legales para la procuración e impartición de la justicia, para que regrese la seguridad a la sociedad, así como la confianza. De todas aquellas personas que atenten contra personas e instituciones, para que reciban castigos ejemplares, que inhiban a los delincuentes a cometer delitos como los que comúnmente vemos en las calles.

Por tal motivo, señores legisladores, propongo las reformas y adiciones mencionadas al Código Penal Federal y las leyes federales contra la Delincuencia Organizada y la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Solicito a la Presidencia que turne esta iniciativa a la Comisión de Justicia de esta Honorable Cámara de Diputados para su discusión, dictamen y aprobación en su caso, y que se incluya íntegramente el documento contenido en el pro-

yecto, en el Diario de los Debates. Es cuanto, diputado presidente.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo del diputado Jorge Arana Arana, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe diputado federal Jorge Arana Arana, integrante de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a este Pleno la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 145 del Código Penal Federal; se adiciona un inciso VII al artículo 2; se modifica el primer párrafo del artículo 3 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; y se modifica el quinto párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, circunscritos en materia de espionaje y sustracción de información por parte de servidores públicos señalados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Es alarmante que en la actualidad el espionaje y la sustracción de información se hayan convertido en una práctica recurrente, al interesarse por información reservada y confidencial, violando derechos y con la finalidad de obtener provecho personal.

La palabra “espíar”, es la tarea de acechar, observar con disimulo, filmar, fotografiar, grabar u observar de modo clandestino objetos, conversaciones, personas o documentos. Mientras, el espionaje es el robo de información por cualquier medio y la recopilación de información estratégica, para ser utilizada en contra de terceros con fines ilícitos.

Cuando el espionaje es realizado por el Estado, éste brinda a sus elementos los medios logísticos, pero nunca lo acepta. Si la práctica es utilizada en el ámbito privado, constituye graves responsabilidades penales. En ambos casos, las consecuencias implican la violación de la privacidad y pueden terminar en la desestabilización del gobierno.

Las formas más comunes de espionaje se basan en interceptar las comunicaciones o lograr que personas relacionadas con organizaciones delictivas penetren en instituciones públicas y privadas, para sustraer información en su beneficio.

En particular, el espionaje político es llevado a cabo por instituciones públicas o privadas y los particulares. Asimismo, la mayoría de los gobiernos locales y las dependencias vinculadas a la seguridad pública poseen por lo regular un área dedicada a recabar información confidencial.

El espionaje realizado por instituciones públicas ha adquirido dos posiciones: por un lado, combatir a la delincuencia organizada con los recursos suficientes y, por el otro, el interés para dirigir este aparato con otros objetivos.

Su labor y competencia se han salido de control, debido a que los responsables exigen información, aunque sea de forma ilegal, o porque los agentes investigadores se exceden para obtener un beneficio. Por ello, la investigación y vigilancia terminan muchas veces en espionaje clandestino.

México ha demostrado su debilidad al espionaje, debido al rezago tecnológico, a la incapacidad y falta de ética y profesionalismo de funcionarios públicos para realizar sus tareas, a las infiltraciones de miembros de la delincuencia organizada en las estructuras de gobierno, por la proliferación de aparatos de intervención de teléfonos inalámbricos, celulares, fax e *internet*.

Además, se encuentra la fuga de información de diversa índole a través de ex policías, autoridades, funcionarios públicos, trabajadores de compañías telefónicas, instituciones bancarias, ex empleados de seguridad privada y oficinas de presuntos detectives privados que se dedican, sin ningún control, a ofrecer servicios de espionaje y divulgación de información privilegiada.

Los sistemas más comunes de espionaje en la actualidad lo componen:

- La intervención de las redes de comunicación de datos en faxes, audio, video, *Internet* y correo electrónico.
- La interceptación de conversaciones telefónicas convencionales o por celular.
- La utilización de micrófonos ambientales.

- La infiltración de personal al servicio de la delincuencia organizada en áreas de gobierno o de otras dependencias, quienes sustraen información reservada y confidencial.

La legislación mexicana establece que es un delito grabar conversaciones cuando no se tiene autorización expresa de un juez; si ésta es autorizada, será únicamente para garantizar la ley, no para infringirla. Incluso, en el caso de una grabación autorizada, la autoridad no podrá utilizarla como método de presión o ejecución sumaria.

El reto que tiene el Estado, es decidir hasta cuándo terminará con este problema, así como desarticular todas las redes delictivas que operan en el país vinculado o dependiente de grupos de poder, empresas, particulares e incluso grupos con influencia de otros gobiernos. El fin es recuperar el control de la información y de la inteligencia perdida durante los últimos años.

Así pues, el manejo de la información dentro de las instituciones públicas es esencial para sus operaciones. Ésta es resultado de la labor de la institución para recabarla, clasificarla, almacenarla y procesar más información; esta situación la convierte en un recurso invaluable, ya que su pérdida, fuga y caída en manos de terceros, puede generar daños muy graves.

Es imprescindible legislar al respecto y tipificar como delitos graves y en su caso como traición a la patria, el espionaje y sustracción de información reservada y confidencial por parte de servidores públicos que la utilicen para fines distintos a los permitidos.

Esta práctica, sobre todo cuando se involucra en el Poder Ejecutivo federal, pone en peligro a todas las instituciones públicas y privadas de nuestro país y a la seguridad nacional, principalmente cuando se trata de organizaciones delictivas, grupos armados u otros países.

Asimismo, cuántas veces no hemos conocido de la pérdida, robo, mutilación o sustracción de hojas o de los mismos expedientes en los tribunales federales y del fuero común de las diferentes materias, lo que provoca una ineficiente administración de justicia.

Estos y otros sucesos revelan que las autoridades federales y locales no han cumplido con plena responsabilidad sus funciones constitucionales y legales en contra de las personas que incurrir en estas conductas ilícitas, lo que ha pue-

to al descubierto un grado de ineficiencia o complicidad alarmante.

Toda persona u organización que espía fuera de la ley y actúa sin ningún control, se convierte en un peligro para la nación, para el gobierno y sus habitantes.

No hace muchos años, la delincuencia organizada en México era un tema prácticamente policiaco y no representaba una amenaza para nuestra seguridad nacional. Ahora, ya no se habla de ella como un fenómeno aislado, sino como una de las principales amenazas para la estabilidad política, económica y social de nuestra nación.

Por ello, la respuesta debe ser de todos los Poderes de la Unión y de la sociedad; las penas deben ser más severas para quienes atenten contra las instituciones en este sentido, no con la pena de muerte, pero sí con la imposibilidad de que puedan obtener de cualquier forma el beneficio de la libertad antes del cumplimiento de la máxima pena impuesta.

Las circunstancias que vivimos diario unos obligan a tomar conciencia de las necesidades ineludibles de prevenir la fuga de información; fraudes; espionaje político, industrial y comercial, observando estrictamente las obligaciones establecidas en el precepto del inciso V) del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

“Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.”

Por lo expuesto, presento ante el Pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 145 del Código Penal Federal y un inciso VII al artículo 2; y modifica el primer párrafo del artículo 3 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, y el quinto párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, circunscritos en materia de espionaje y sustracción de información por parte de servidores públicos

Artículo Primero. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 145 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 145. ...

Asimismo, se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de ochenta mil pesos, al funcionario o empleado de los gobiernos Federal o estatales, o de los municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales que, aprovechándose de su cargo, sustraiga información reservada y confidencial o privada, y la proporcione a personas ajenas no autorizadas, a bandas delictivas, a grupos armados, a otros servidores públicos mexicanos no autorizados, a particulares no autorizados y a gobiernos extranjeros que causen perjuicio a la Institución federal, estatal o municipal, o en contra de la Nación Mexicana. El infractor no será beneficiado con el indulto que otorga el Ejecutivo Federal.

Artículo Segundo. Se adiciona un inciso VII al artículo 2; se modifica el primer párrafo del artículo 3 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

I. al VI. ...

VII. Espionaje y sustracción de información reservada y confidencial por parte de funcionarios o empleados de los gobiernos Federal o estatales, o de los municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales implicados con la delincuencia organizada, previsto en el Artículo 145, del Código Penal Federal.

Artículo 3. Los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI y VII del artículo anterior, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta ley.

Artículo Tercero. Se modifica el quinto párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 13. ...

...

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones V, VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII, XXIII y XXIV del artículo 8 de la ley.

Artículo 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 13 de abril de 2010.—
Diputado Jorge Arana Arana (rúbrica).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Como lo ha solicitado el señor diputado Arana Arana, inclúyase el texto en el Diario de los Debates. **Túrnese a las Comisiones Unidas de Justicia y de la Función Pública.**

ARTICULOS 74, 78, 102, 115, 116 Y 123
CONSTITUCIONALES

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra el diputado Francisco Hernández Juárez, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Francisco Hernández Juárez: Gracias. Con permiso de la Presidencia. Subo a esta tribuna para presentar a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática un proyecto de reforma laboral que consta de tres iniciativas: una en materia constitucional, que reforma, entre otros, los artículos 123 y 102 de nuestra Carta Magna.

Otra que propone una reforma integral a la Ley Federal del Trabajo, donde se tocan más de 400 artículos.

Una tercera, que establece el seguro de desempleo mediante una reforma a diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social.

Las tres iniciativas ya fueron turnadas a comisiones y usaré esta intervención que corresponde a la iniciativa de reforma constitucional para hacer una presentación general.

Le pido a la Presidencia que la versión íntegra de estas iniciativas se publique en el Diario de los Debates y en la Gaceta Parlamentaria.

Honorable asamblea, toda reforma laboral define lo que un país aspira a ser. La reforma laboral no puede ser una de tantas dentro de un paquete de exigencias formulada por acreedores y por organismos financieros internacionales. No debe ser un condicionante político para arreglos de la más diversa índole, mucho menos debe ser un producto de decisiones cupulares, excluyentes o precipitadas.

La propuesta que presentamos no es una simple respuesta coyuntural a la iniciativa enviada por el secretario del Trabajo a través del Grupo Parlamentario del PAN.

Este paquete de iniciativas se funda en las experiencias que numerosas organizaciones sindicales independientes y democráticas hemos tenido a lo largo de los años, en desarrollar una negociación colectiva vigorosa y positiva tanto para trabajadores y trabajadoras, como para las empresas; en alcanzar la bilateralidad obrero-patronal en la resolución de conflictos y para el desarrollo productivo y competitivo de las empresas.

Con esta propuesta dejamos claro en primer lugar, que es necesaria una gran reforma laboral en el país, pero que ésta sea eso precisamente, grande e histórica en sus alcances, en sus contenidos, en su búsqueda del desarrollo, de la igualdad, de la no discriminación, de la no violencia y de la justicia para las y los trabajadores.

Dejamos claro, en segundo lugar, que la reforma laboral es un tema crucial para redefinir el modelo de país que queremos ser o si aspiramos a seguir siendo un país productor de migrantes, de empleos precarios, de economía informal con todas las consecuencias que esto trae sobre la recaudación fiscal o la viabilidad de las instituciones de salud y de seguridad social que dependen fundamentalmente del empleo formal.

Dejamos claro que mientras que una reforma laboral democrática estructura ciclos virtuosos que detonan la negociación colectiva real y en constante evolución, una reforma laboral antidemocrática impuesta detonaría ciclos perversos de mayor desigualdad, mayor corrupción y degradación en el mundo sindical, más migración, más informalidad, más precariedad y descomposición social, más explotación, productividad simulada tras la imposición de

prácticas unilaterales y autoritarias por parte de los patrones y del propio gobierno.

Es por eso que la reforma laboral debe plantear la modernización y democratización del mundo sindical para el desmantelamiento del control que los gobiernos y los patrones ejercen sobre las organizaciones de los trabajadores.

Esta reforma reconoce, asume y confronta la existencia predominante de los sindicatos y los contratos de protección en el país, que constituyen aproximadamente el 90 por ciento de la contratación colectiva, que ha sido promovida y reproducida desde el poder y por las propias empresas que literalmente escogen al sindicato que representará a sus trabajadores y trabajadoras e imponen los contenidos y pautas de los contratos colectivos.

Esta reforma asume, reconoce y confronta que la clave del funcionamiento de este tipo de sindicalismo está en la ausencia de la ley laboral vigente. Esta reforma asume y reconoce que el mundo del sindicalismo de protección ha sido una fuente de riqueza incalculable para supuestos dirigentes sindicales y abogados que viven de esto.

De ahí la importancia de ir más allá del voto directo y secreto de las y los trabajadores. Se debe dotar a este sistema de todos los componentes democráticos que garanticen la neutralidad de la empresa y la imparcialidad del gobierno en las cuestiones sindicales, de acuerdo con los convenios firmados por el gobierno mexicano ante la Organización Internacional del Trabajo.

Esta propuesta asume que la negociación colectiva en México es una institución débil y vulnerable que debe ser elevada y protegida. Promovida no sólo como vía para ir logrando una distribución más equitativa de la riqueza para las y los trabajadores, mediante salarios y prestaciones, sino para fortalecer el diálogo y el entendimiento obrero-patronal, así como para resolver también los grandes temas de la modernización, la productividad y la competitividad de las empresas.

Uno de los mayores engaños del credo neoliberal ha sido afirmar que la flexibilización del trabajo traerá consigo la productividad y la competitividad de las empresas. Baste decir que, precisamente a merced de los sindicatos y los contratos de protección, el mercado laboral es ya en los hechos sumamente flexible. Paradójicamente, la competitividad de la economía ha retrocedido como nunca. ¿Dónde

están los beneficios de la flexibilización salvaje y unilateral en el mundo de trabajo?

Lo que habrá, sin duda, es mayor explotación, menor certidumbre para el propio trabajador y para la propia empresa para contar con recursos humanos suficientemente calificados y experimentados para el desarrollo de sus actividades productivas y de negocios.

La modernización no hace referencia sólo a los equipos, materiales o instrumentos de trabajo. Hace referencia a estos recursos combinados con un trabajo más calificado, más creativo, más participativo y, sobre todo, combinado con relaciones obrero-patronales lo suficientemente maduras y avanzadas para resolver sus contradicciones y conflictos, llegar a un acuerdo y definir objetivos comunes.

La democratización del país debe pasar necesariamente por la democratización del trabajo. La justicia laboral, la conciliación y el arbitraje no son en forma alguna temas desvinculados de la productividad o la competitividad, mucho menos de la democratización del mundo del trabajo, por eso deben tener un lugar privilegiado en una propuesta de la reforma laboral.

El ámbito laboral ha sido un campo en el que históricamente se han cometido todo tipo de abusos e injusticias, donde se vive cotidianamente la desigualdad y la exclusión. No podemos pensar en un país genuinamente democrático en el que la justicia está ausente en el mundo del trabajo y en el que las entidades de conciliación, arbitraje y justicia no son autónomas y están sometidas al poder del dinero y de la fuerza pública.

Justicia laboral, conciliación y arbitraje son temas que atañen hondamente al pacto social y sus virtudes éticas. Por último, aunque no menos importante ni en el centro mismo del problema de la desigualdad en México, está el tema de los salarios, que ninguna reforma laboral que se precie de ser democrática y avanzada puede soslayar o tratar de manera superficial.

La elevación de los salarios reales en México es condición de igualdad, de justicia, pero también de desarrollo económico por todas las implicaciones afortunadas y generosas que el salario tiene sobre el fortalecimiento del mercado interno, del empleo y de las finanzas públicas. Por vía de la recaudación fiscal el dilema es empleos formales y salarios en ascenso versus empleos precarios, informales y o semin-formales, versus evasión fiscal y delincuencia.

La elección no parece difícil, asumámosla en consecuencia y comencemos a dar al trabajo su justo valor en México, construyamos nuevas instituciones y esquemas que permitan una transformación sustancial de la estructura salarial, social, económica y política del país.

Elegir el tipo de reforma laboral que tenemos, su sentido y contenido de corto y de largo alcance es al final de cuentas definir el país que queremos: una sociedad más justa, igualitaria y democrática o un país sumido en la desigualdad, la pobreza, la injusticia y la incertidumbre. El reto está planteado. La decisión es de esta soberanía. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Francisco Hernández Juárez, del Grupo Parlamentario del PRD

Las y los suscritos, diputados federales, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de los diputados y diputadas a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, sometemos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen respectivos, una iniciativa de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 102, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa es producto de un ejercicio colectivo de análisis y discusión del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de sindicatos integrantes de la Unión Nacional de Trabajadores, y de otros sectores laborales y sociales inmersos en la defensa de los derechos de las y los trabajadores.

I

México ha sido escenario de grandes luchas de los trabajadores del campo y la ciudad por mejorar sus condiciones de vida. En los momentos cruciales de nuestra historia los trabajadores mexicanos y sus organizaciones sindicales han sido precursores o protagonistas del cambio político. Así ocurrió con las huelgas de Cananea y río Blanco que anticiparon el movimiento revolucionario de 1910 y el naci-

miento del derecho del trabajo que fue concebido por el Constituyente de Querétaro en 1917. El constitucionalismo social fue resultado, entre otras causas, de la lucha tenaz y heroica de la clase trabajadora por el respeto a la dignidad del trabajo y a quien lo realiza, a lo largo de muchas décadas.

Con la creación del artículo 123 constitucional se materializó la existencia de un derecho del trabajo que robusteció el conjunto de derechos sociales plasmados en la Constitución. Un derecho protector de la clase trabajadora sustentado en principios básicos e irrenunciables: la concepción del trabajo como un derecho y un deber sociales, la libertad e igualdad en el trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos que la Constitución y las leyes otorgan y la estabilidad en el empleo. La defensa de estos principios ha sido el motor de las luchas de los trabajadores y de las organizaciones sindicales de perfil democrático.

El derecho del trabajo surge como un conjunto de normas cuyo objeto principal es garantizar el equilibrio y la justicia social en las relaciones obrero-patronales. Está constituido por un mínimo de garantías sociales para los trabajadores y trabajadoras, susceptibles de ser mejoradas, nunca reducidas o negadas, a través de contratación individual y primordialmente de la colectiva.

A 93 años de haberse creado, el artículo 123 constitucional ha sido reformado en diversas ocasiones, no siempre para conservar el espíritu del Constituyente. Durante los 12 años que siguieron a su aprobación, el texto original se conservó intacto. Fue hasta septiembre de 1929 cuando se publicaron en el Diario Oficial las primeras reformas; a partir de ese momento el artículo 123 ha sido objeto de 41 modificaciones.

Entre las reformas más importantes al artículo 123 se encuentran la relativa a declarar de utilidad social a la Ley del Seguro Social en 1929; la incorporación de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y territorios federales al marco constitucional por medio de la adición de catorce fracciones que integraron el apartado B al texto ya existente, que se le denominó apartado A en 1960; el aumento de la edad mínima para ingresar a trabajar de 12 a 14 años y la pormenorización de un nuevo sistema para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas en 1962; el otorgamiento del derecho a la vivienda para los trabajadores al servicio del Estado en 1972; la prohibición de algu-

nas labores para las mujeres en 1974; el derecho a la capacitación y adiestramiento en 1978; la incorporación al apartado B de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito en 1982; la inclusión de los trabajadores de la banca comercial en 1990; y, por último, en 1998 se reformó la fracción XIII del apartado B para establecer que los policías de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación que sean removidos de sus cargos no tienen derecho a la reinstalación.

Las críticas a las reformas que ha tenido la Constitución han sido más que al fondo a su gran número. Algunos tratadistas de derecho constitucional consideran que sólo deben ser válidas aquellas reformas constitucionales que reflejen un cambio social trascendente, o que pretendan inducirlo.

Los legisladores que suscriben la presente, están conscientes de ello, por tal motivo y ante la necesidad de dar un nuevo impulso a la transición democrática del Estado mexicano, sostenemos que la transformación del mundo del trabajo es una condición para alcanzar ese objetivo. Si bien hoy en día nadie podría afirmar que el artículo 123 constitucional es obsoleto, sí podemos decir que en algunos temas ha sido rebasado por la realidad, ya que las disposiciones de este artículo, y posteriormente de la Ley Federal del Trabajo de 1931, fueron creadas en los albores del Estado corporativo autoritario y en el contexto de un modelo de desarrollo económico que ya ha sido abandonado.

Las sucesivas reformas constitucionales y a la legislación reglamentaria no hicieron más que reafirmar el modelo de regulación laboral adoptado en aquella época -en esencia autoritario y corporativo, con una fuerte y discrecional intervención del Estado-, aun cuando fueron integradas diversas disposiciones en beneficio de los trabajadores.

II

La presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formaliza la visión de reforma estructural en materia laboral que presentó a la nación la Unión Nacional de Trabajadores en junio de 2002 e integra el anteproyecto de reforma laboral del Partido de la Revolución Democrática dado a conocer en 1998, en un solo documento enriquecido con visiones convergentes y actualizado con nuevos e ingentes requerimientos de justicia y equidad.

Los diputados federales firmantes la han hecho suya, en este caso, en busca de una regulación de los derechos de los trabajadores que haga posible la consecución del desarrollo económico nacional y la justicia social en las nuevas circunstancias políticas y económicas del país.

La iniciativa constituye la primera propuesta integral de reformas a la legislación laboral en la historia legislativa del país generada por una multitud de sindicatos de diversas ramas de la producción y los servicios organizados en la Unión Nacional de Trabajadores. En ella se articulan las propuestas del sindicalismo democrático que ya desde los años setenta habían planteado la Tendencia Democrática de los Electricistas así como otros contingentes de trabajadores que consiguieron independizarse del sindicalismo corporativo, como es el caso de los telefonistas y universitarios. Hoy, las asociaciones que confluyen en la Unión Nacional de Trabajadores, la organización más numerosa del país, nuevamente han actualizado aquellas demandas, dando también voz a los trabajadores sometidos involuntariamente a la inmovilidad y al silencio por sindicatos corporativos, blancos o simulados así como al resto de trabajadores no afiliados formalmente a ningún tipo de organización, los cuales constituyen la mayoría en el país.

En la nueva iniciativa se incorporan, también, antecedentes legislativos internacionales en la materia, normas de convenciones internacionales de carácter laboral así como propuestas de distinguidos laboristas mexicanos formuladas en sus tratados e investigaciones académicas, y algunos planteamientos contenidos en la iniciativa de reformas del Partido Acción Nacional presentada en 1995.

El punto de partida de las reformas que se proponen, en el prolongado marco de la transición del país a la democracia y de una nueva inserción de México en la economía mundial, es la necesidad de introducir cambios sustanciales al viejo sistema de protección a los trabajadores con dos propósitos principalmente. Por una parte se busca eliminar la discrecionalidad gubernamental, asegurar el libre ejercicio de los derechos colectivos y, más en general, fortalecer el Estado de Derecho. Se trata, en consecuencia, de ofrecer un nuevo marco institucional para las relaciones entre los trabajadores, sus organizaciones, las autoridades laborales y los empleadores acorde con las transformaciones que ya experimentó el régimen presidencial en otros ámbitos, en aras de establecer una auténtica división de poderes y garantizar la pluralidad y la transparencia del sistema de representación política, llevando la transición democrática al mundo del trabajo.

Cabe señalar el enorme rezago que experimenta en este aspecto el sistema de representación de los asalariados, después de tantas décadas de subordinación de los sindicatos al Estado Mexicano y de las complicidades generadas bajo una supuesta “alianza histórica” que terminó vulnerando el ejercicio de libertades fundamentales y cobijando una incommensurable corrupción, bajo una casi total impunidad y una ausencia generalizada de democracia en las organizaciones, sin que existan las garantías jurídicas para que los trabajadores acaben con dichas perversiones.

El segundo propósito de la reforma constitucional, relacionado estrechamente con el anterior, es el de crear las condiciones institucionales para reorientar el rumbo de la competitividad del país por la vía de la productividad y los compromisos entre los interlocutores del mundo del trabajo. Esta meta, de interés para la sociedad en su conjunto, no podrá jamás alcanzarse sin dejar atrás la simulación y sin que existan la confianza y la transparencia que den legitimidad y fuerza a los acuerdos entre dichos interlocutores. Cuando el Estado ha perdido, en razón de la globalización, gran parte de su anterior capacidad para asignar ganancias y pérdidas y se requiere, más que nunca antes, de actores sociales fuertes, dotados de autonomía y capacidades de negociación equilibradas, la mayor parte de los trabajadores del país no tiene organizaciones auténticas que representen sus intereses a la hora de tomar decisiones fundamentales en diversos ámbitos: desde la empresa hasta el sector, la región o a nivel nacional. Sin embargo, la búsqueda de soluciones equitativas a los complejos problemas de la competencia y a la necesidad de adaptar las empresas a las exigencias de los mercados abiertos no podrá tener éxito sin esa representación, como lo prueba la experiencia de países altamente competitivos que supieron combinar la flexibilidad laboral con la bilateralidad y la protección social. Aunque es cierto que los caminos institucionales pueden ser muy variados, hay suficientes evidencias acerca de la importancia de la cooperación y la inclusión social.

La presentación de esta iniciativa considera que no es convincente el argumento de que hay que renunciar a los cambios constitucionales por la necesidad de avanzar gradualmente en las transformaciones del mundo del trabajo, ya que de este modo se pretende encubrir, sin lograrlo, la defensa del statu quo. Si bien es cierto que hay principios fundamentales que deben ser conservados, como lo es la aspiración a asegurar mínimos de protección a los trabajadores frente a las consecuencias adversas derivadas de las incertidumbres y riesgos derivados de su condición y a mejorar su situación a través del ejercicio de los correspondientes

derechos colectivos, no puede aceptarse que se sigan protegiendo intereses ilegítimos ni mantener por más tiempo instituciones que no han servido para asegurar, después de casi un siglo de vigencia, la efectividad de los derechos fundamentales. En todo caso, los riesgos y la inseguridad no tendrían por qué derivarse de un cambio de mayor envergadura que busque poner estos derechos, tanto los que corresponden a los trabajadores como a cualquier otro ciudadano, a salvo de los criterios de oportunidad del Poder Ejecutivo. Más aún, cualquier propuesta de reforma laboral que deje en pie los pilares de la discrecionalidad gubernamental y no ofrezca la oportunidad de renovar y fortalecer en forma pacífica el sistema de representación de los trabajadores, de manera que la democracia penetre a las organizaciones también en este ámbito y les otorgue la legitimidad derivada del verdadero respaldo de sus miembros, no estará a la altura de las circunstancias por las que hoy atraviesa el país. Llevará, en cambio, a apuntalar estilos de representación y de intervención gubernamental que resultan incompatibles con la democracia y, de subsistir junto con ella, tenderían a erosionarla. No es tampoco con acciones punitivas personalistas y selectivas como el Estado podrá enfrentar con eficacia los vicios que aquejan a los sindicatos o a la justicia laboral tripartita. Se requiere de la acción cotidiana de los trabajadores y el ejercicio de sus libertades en el marco de reglas y garantías que permitan conseguir ese imperativo de transparencia y justicia, sin sacrificar la paz que se requiere para avanzar en el desarrollo económico.

Por estas razones, la nueva iniciativa da forma a un nuevo pacto social entre capital y trabajo bajo el amparo de un auténtico Estado de Derecho y del pleno reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, asumiendo a los sindicatos como los principales interlocutores del cambio en las relaciones laborales. Este pacto se propone acabar con la impunidad de quienes violan el orden jurídico, propiciar el incremento de la productividad y la competitividad de las empresas a través la reorganización del trabajo y la innovación tecnológica y asegurar las condiciones para el reparto justo de los resultados, tocando los linderos de la reforma del Estado y, al mismo tiempo, abriendo el cauce para la participación de los trabajadores y de sus legítimos representantes en la reforma económica.

En suma, se trata de abrir nuevos cauces para atender las viejas aspiraciones que dieron origen a la protección de los trabajadores. Estas aspiraciones deben atenderse en circunstancias muy distintas de aquellas en que se llevaron al texto constitucional, pero no por ello menos adversas. Y es

que en México, como en cualquier otra parte del mundo, las fuertes presiones competitivas asociadas a la liberalización comercial y la globalización amenazan gravemente la supervivencia de los derechos fundamentales de los trabajadores. Las reformas que se proponen a continuación, constituyen la vía para ratificar el compromiso de la nación con estos derechos, al inicio de un nuevo siglo y en el marco de un nuevo régimen político.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución comprende contenidos esenciales en materia laboral, tanto en lo sustantivo como en la institución de nuevas autoridades en sustitución de autoridades que han completado su ciclo histórico y constituyen desde hace décadas un pesado lastre para el país. Las sustantivas son necesarias para la reestructuración moderna y democrática del modelo laboral mexicano.

III

Contenido de la reforma

Derogación del Apartado B y de otros apartados de excepción

Esta iniciativa propone derogar el apartado B del artículo 123 constitucional en virtud de que la existencia de una norma sin apartados es condición fundamental para erradicar la discriminación de los trabajadores, entre quienes tienen derechos plenos y quienes no los tienen. Cuando el Constituyente de 1917 creó el artículo 123 constitucional, no hizo distinción alguna entre los trabajadores; fue hasta 1931 cuando la primera Ley Federal del Trabajo estableció que los trabajadores al servicio del Estado se registrarían por sus propios estatutos, excluyéndolos desde ese momento de los beneficios del artículo 123. La controversia de si estos trabajadores estaban o no considerados en ese precepto constitucional la resolvió la Suprema Corte de Justicia, declarando que no quedaban incluidos.

La lucha de los trabajadores de este sector consiguió que en 1960 se adicionara el apartado B al artículo 123 constitucional, pero no logró evitar que se realizara con una visión excluyente y discriminatoria. Con esta reforma se reconocieron en la Constitución sus derechos laborales; sin embargo, quedaron en desventaja por lo que hace a sus derechos colectivos, porque las causales establecidas para el derecho de huelga resultaron de imposible realización, lo cual los orilló a estallar huelgas por la vía de los hechos, mediante paros, sin las garantías que debe otorgar la ley.

La premisa para la creación del apartado B fue mejorar el cúmulo de derechos individuales en relación con los trabajadores en general, coartando sus derechos colectivos. Hoy en día, cuando la democratización se abre paso en el país, no encontramos justificación alguna para conservar el apartado B, por ello proponemos la existencia de un artículo 123 sin apartados. Como diría el maestro Mario de la Cueva: “se les olvida que la ley debe ser igual para todos, pues la necesidad es la misma, independientemente de las personas a la que se preste el trabajo, todas las personas son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de la actividad que se desempeñe”.

También se incluye en el artículo 123 a los trabajadores al servicio de los estados y los municipios, quienes por disposición de los artículos 115 y 116 de la propia Constitución vigente se rigen por sus propias leyes. Estos artículos constitucionales facultan a las legislaturas de los estados para expedir las leyes que regirán las relaciones laborales de los estados y municipios con sus trabajadores, tomando como base el artículo 123 constitucional. Esto ha traído como consecuencia que algunos trabajadores se rijan por el apartado A de ese artículo, otros por el B y un tercer tipo por leyes que son una mezcla del apartado A y el B. Para tales efectos se requiere, además de incluirlos en el texto del artículo 123, derogar las menciones respectivas en los artículos 115 y 116.

Es conveniente que al igual que se hizo en 1931, se expida una sola Ley Federal del Trabajo por el Congreso de la Unión, cuya aplicación corresponderá a las autoridades federales y locales, pues nada justifica que se dé tratamiento diferente a los trabajadores.

No pretendemos negar que el trabajo que realizan los trabajadores al servicio de las entidades federativas y del Estado en general tiene particularidades que deben ser tomadas en consideración. Por esa razón, en la ley reglamentaria, éstos serán considerados trabajos especiales, con la característica de que verán ampliados sus derechos colectivos y, desde la Constitución, se preservarán sus derechos adquiridos.

El artículo 123 incluirá, asimismo, a los trabajadores al servicio del banco central y las entidades que formen parte del sistema bancario mexicano. Este trabajo, que actualmente se rige por la fracción XIII bis del apartado B, será considerado en la ley reglamentaria como parte de los trabajos especiales, pero sus trabajadores tendrán mayores derechos y seguirán conservando todos aquellos que sus condiciones de trabajo y reglamentos otorgan.

Los asuntos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y el Banco de México serán competencia exclusiva de las autoridades federales.

Derechos colectivos y libertad sindical

El derecho colectivo del trabajo –integrado por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga– constituye en la actualidad el instrumento mediante el cual la clase trabajadora puede lograr el establecimiento de condiciones laborales que le permitan elevar su calidad de vida y tener acceso a la justicia social. En atención a ello, un postulado básico para los legisladores proponentes es la eliminación del corporativismo sindical, que fomenta relaciones autoritarias y de sumisión y estimula que las organizaciones de los trabajadores sometan sus intereses a los del Estado. En estas circunstancias, se requiere dar paso a organizaciones sindicales libres, a un modelo de relaciones laborales en donde la injerencia estatal o de los patrones en la vida interna de los sindicatos esté prohibida y sea sancionada conforme a la ley reglamentaria. Estos postulados representan no sólo viejos anhelos de la clase trabajadora, sino también el cumplimiento de compromisos y obligaciones que en el ámbito internacional ha adquirido nuestro país, concretamente con la ratificación del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical.

Por ello, en la fracción XVI del artículo 123 se estipula que tanto los trabajadores como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, y en ejercicio de su libertad positiva de afiliación sindical, podrán integrar sindicatos, federaciones, confederaciones, uniones, o cualquier otra forma de asociación profesional. Que la ley reglamentaria proveerá lo necesario para garantizar el libre ejercicio de estos derechos y sancionará con rigor cualquier impedimento para su ejercicio o cualquier intervención en las asociaciones constituidas, de parte de autoridad o persona física o moral.

Lograr en definitivo la erradicación de la afiliación obligatoria de los trabajadores o sus sindicatos a un determinado partido político es una de las finalidades de esta iniciativa. Actualmente, existen sindicatos, federaciones y confederaciones que en sus estatutos establecen la obligación de los sindicalizados de afiliarse a determinado partido político, hecho que los trabajadores realizaban en la mayoría de los casos contra su voluntad. Disposiciones como las que se comentan, violan flagrantemente una de las prerrogativas

de los ciudadanos mexicanos establecidas en los artículos 35, fracción III y 41, fracción I párrafo segundo de la Constitución, consistente en asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y no ser constreñido a la afiliación corporativa a partido político alguno. En atención a lo anterior, consideramos un imperativo establecer también en el artículo 123 la prohibición de afiliarse obligatoriamente a los trabajadores o empresarios, ya sea individual o colectivamente, a los partidos políticos.

En la fracción XVI Bis, se eleva a rango constitucional del derecho a la contratación colectiva. En el texto se señala que contrato colectivo de trabajo es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. Cuando la contratación colectiva se extienda a una rama de actividad económica o a una cadena productiva se denominará contrato colectivo sectorial. La contratación colectiva, en cualquiera de sus modalidades, será un instrumento normativo complementario de las garantías sociales y principios generales establecidos en la Constitución y en la ley reglamentaria. Además de las condiciones de trabajo, el contrato colectivo o, en su caso, el contrato colectivo sectorial deberán contener las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las que estén encaminadas a aumentar la productividad, así como aquellas que permitan medirla y asegurar un reparto justo de los resultados alcanzados.

En la fracción XVI Bis 2, se instituye el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, como organismo público y descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para operar nacionalmente el registro de sindicatos y contratos colectivos y competente para decidir en los conflictos de titularidad de los contratos colectivos. Dicho organismo se regirá bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, profesionalismo, imparcialidad, objetividad y publicidad en el desempeño de sus funciones. El titular del Registro Público será un profesional de reconocido prestigio, cuyo nombramiento recaerá en Ejecutivo Federal quien lo designará de entre una terna integrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Esta instancia plenamente imparcial, ha sido concebida como un instrumento eficaz para cerrar el paso a la generali-

zada corrupción y simulación en el mundo sindical, derivadas de los viejos mecanismos de control corporativo de los sindicatos y la degradación de la contratación colectiva a través de los contratos de protección celebrados entre empleadores y falsos sindicatos con la intención de impedir a los trabajadores el ejercicio de la libertad sindical y la auténtica bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo. Está inspirada en la institución del Registro Público de Sindicatos de la Constitución de la República Española de 1931, existente actualmente en diversas provincias españolas, en Chile y en Guatemala. Sin embargo, hay que reconocer que la creación de un Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos es evidentemente una solución excepcional, lo que se explica por la igualmente excepcional desnaturalización del contrato colectivo en México, la más importante de las instituciones de nuestro derecho colectivo. Esta propuesta, cercana a la que dio lugar en su momento a la creación de un Instituto Federal Electoral plenamente independiente como alternativa para garantizar la imparcialidad en el proceso de reconocimiento de los partidos políticos y en las contiendas electorales, no resulta sin embargo ajena a las organizaciones sindicales. Por el contrario, se planteó por primera vez como parte de un proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo en el Consejo de Representantes de la Coalición Autónoma de Sindicatos de la Industria Automotriz (CASIA) de los sindicatos de Volkswagen, Nissan, Dina y General Motors, celebrado el 23 de enero de 1990 y fue publicado íntegramente en el número 3008 del periódico Cambio de Puebla, el 31 de enero de 1990. Posteriormente fue retomada por la Federación de Sindicatos de Empresas y Servicios (Fesebs) y más tarde por la Unión Nacional de trabajadores, además de haberse incluido en el Anteproyecto de reformas del PRD.

Erradicar la aplicación de la requisa y de cualquier otra figura administrativa o judicial que atente contra la huelga lícita es una tarea que hay que acometer en beneficio de la libertad de sindicalización y, por ende, de huelga. Una de las mayores agresiones a los sindicatos y coaliciones que llevan a cabo una suspensión legal de actividades es la llamada requisa, prevista en las leyes de Aviación Civil, Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de Aeropuertos, Federal de Telecomunicaciones y de Registro Nacional de Vehículos; requisición, establecida en la Ley de Vías Generales de Comunicación, e intervención administrativa, regulada en Ley de Expropiación. Un nuevo orden laboral, en donde el gobierno "saque las manos" de los sindicatos, tiene que empezar por respetar los derechos sociales constitucionales de los trabajadores.

Por ello, se propone establecer en el propio artículo 123 que la huelga no podrá afectarse por medida administrativa alguna, quedando consideradas no sólo la requisición y la intervención administrativa sino cualquier otro acto administrativo que vulnere los derechos de una asociación de trabajadores. Ninguna medida administrativa o judicial debe ser obstáculo en el ejercicio del derecho de huelga.

Los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, concretamente el ejercicio del derecho de huelga, se encuentra vedado para éstos. De acuerdo con el texto actual de la Constitución, sólo podrá ejercerse cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que a favor de éstos consagra el apartado B del artículo 123. El contexto histórico de un Estado autoritario y corporativo en el que se creó el apartado B del artículo 123, permitió la imposición de trabas insuperables para el ejercicio del derecho de huelga. Sin embargo, la democratización del Estado a la que aspiramos se encuentra confrontada con la existencia de relaciones laborales maniatadas. El sacrificio de los derechos colectivos a cambio de derechos individuales más favorables debe empezar a formar parte del pasado.

Otorgar a los trabajadores al servicio del Estado el derecho al ejercicio de la huelga, permitirá dar paso a un nuevo modelo de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores. Dar un paso tan importante como liberar el derecho de huelga para estos trabajadores debe ser tomado con cautela y analizando las consecuencias que ésta puede ocasionar para el servicio que se presta. Así, se plantea la necesidad de que en la ley reglamentaria se estipule un arbitraje obligatorio que dé por terminado el conflicto por una resolución del juez laboral.

Por otra parte, con el propósito de proveer al Estado de personal que preste su servicio con calidad y eficiencia, así como de profesionalizar el trabajo del servidor público, se propone la creación de un servicio civil de carrera. Servicio que estimule la permanencia y compromiso institucional del servidor público y genere mecanismos transparentes de ingreso, promoción y ascenso. El servicio civil de carrera es una añeja aspiración del servidor público, compatible con la indispensable modernización de la administración pública. Hoy más que nunca es necesario acabar con designaciones por “compadrazgo” que en nada benefician a la importante función que desempeña el Estado y reconocer a quienes se han comprometido con la cosa pública.

Fijación de los salarios mínimos

Una de las principales preocupaciones planteadas en la iniciativa es la relacionada con el salario de los trabajadores. De acuerdo con la fracción VI del artículo 123 vigente, los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y promover la educación obligatoria de los hijos.

Actualmente los salarios mínimos se fijan por una comisión nacional integrada por representantes de los patrones, de los trabajadores y del gobierno. Aparentemente, la fórmula de su integración resulta muy interesante: “los representantes de los trabajadores integrarán esta autoridad del trabajo”. Sin embargo, los resultados no son alentadores: hoy en día vemos que los incrementos acordados por esta comisión en nada han beneficiado a los trabajadores. La correlación de fuerzas en este organismo opera en contra del trabajador, ya que en la mayoría de los casos el voto de los representantes del gobierno y el de los representantes del capital es en el mismo sentido. Los resultados son tangibles, cada vez nos alejamos más del salario constitucional, y la miseria impera entre las familias de los trabajadores que reciben el salario mínimo.

El problema se advierte más claramente si comparamos el salario mínimo con el costo de la canasta básica. En 1988, con 1.3 salarios mínimos (10.8 horas de trabajo al día) un trabajador podía obtener la canasta básica. En abril de 2010, necesita 2.5 salarios mínimos, es decir, 19.9 horas de trabajo para acceder al consumo de alimentos básicos indispensables.

De acuerdo con los datos oficiales, de los trabajadores ocupados, el 44.7 por ciento, 19.9 millones de trabajadores, ganan hasta dos salarios mínimos; en consecuencia, para sobrevivir los trabajadores se ven orillados a incorporar a otros miembros de su familia a las labores productivas o de servicios del país o incluso al empleo informal, lo cual ocasiona diversos problemas al núcleo familiar.

La dramática caída de los salarios mínimos pone en evidencia que los procedimientos establecidos para la revisión de éstos son inaplicables, sobre todo cuando se encuentran en juego intereses ajenos a los trabajadores. Asimismo, la composición tripartita de la autoridad encargada de fijar y revisar los salarios mínimos posibilita la asociación de los representantes de los patrones y del gobierno en contra del voto de los representantes de los trabajadores.

Con objeto de eliminar el control gubernamental corporativo sobre la determinación de los salarios mínimos se propone que la decisión de fijar los montos de éstos, sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por ser un órgano de poder en el que se encuentran representados los intereses de toda la nación. Para apoyar los trabajos de la Cámara, se crea un organismo autónomo, descentralizado del Estado, denominado Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el cual tendrá a su cargo realizar los estudios para presentar a la Cámara de Diputados la propuesta de incremento de los salarios, así como del porcentaje de utilidades repartible. Los incrementos que se conciben en la iniciativa serán anuales, pero el instituto podrá proponer a la Cámara de Diputados un ajuste en algún otro momento del año, en función del deterioro salarial sufrido por el incremento del costo de la vida. A este incremento se sumará otro, por concepto de aumento de la productividad promedio de la economía, a propuesta del instituto.

Para tales efectos, se requiere modificar el artículo 74 constitucional con el propósito de establecer que la Cámara de Diputados fijará los salarios mínimos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Asimismo este órgano legislativo nombrará a los miembros del cuerpo colegiado de dicho instituto. Cuando la Cámara de Diputados no se encuentre sesionando, será facultad de la Comisión Permanente del Congreso determinar, en su caso, el aumento del salario mínimo a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, lo que implica reformar el artículo 78 constitucional.

Los salarios mínimos, de acuerdo con la fracción VI del Apartado A del artículo 123 constitucional vigente, serán generales o profesionales. Respecto a los primeros, de acuerdo con dicha fracción regirán en las áreas geográficas que se determinen. El término “áreas geográficas” fue introducido en la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1986, lo que es ya insostenible e injustificable.

De conformidad con la ley reglamentaria, quedó a cargo del consejo de representantes “Conocer el dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución en la que se determinen o modifiquen las áreas geográficas en las que regirán los salarios mínimos”.

Esta resolución -publicada en el Diario Oficial de la Federación- dividió la república en tres áreas geográficas, “A”, “B” y “C”. En consecuencia, existen tres diferentes salarios mínimos generales y profesionales; estos últimos toman como referencia, además de la división en áreas, el oficio, profesión o trabajo que se preste. Por su parte, al área geográfica “C” le corresponde el salario más bajo, y así sucesivamente hasta llegar al área “A”.

Nada justifica que a trabajadores que realizan la misma actividad se les paguen diferentes salarios. Así, resulta a todas luces injusta una medida de este tipo, que asigna a las zonas con mayor pobreza el salario más bajo. Si la Ley Federal del Trabajo se federalizó para evitar los tratos diversos que daban las diferentes leyes de los estados a trabajadores que realizaban la misma actividad, resulta de elemental justicia desaparecer los criterios de área geográfica.

Recientemente el Ejecutivo federal aceptó a través de sus dependencias la necesidad de homologar por la vía de los hechos las áreas geográficas, reconociendo públicamente lo injusto de tal disposición. Por tales razones la iniciativa propone la supresión de las áreas geográficas, de tal manera que el salario mínimo sea igual para todos los trabajadores que lo perciben.

Derechos individuales

El cúmulo de derechos individuales de los trabajadores no podía quedar intacto ante una reforma de esta envergadura. Por lo que hace a la jornada de trabajo se rescata una vieja demanda de la clase trabajadora: jornada de 40 horas con pago de 56, sin alterar de manera alguna la duración de la jornada máxima, diurna, nocturna o mixta diaria. No obstante, se establece que en el contrato colectivo de trabajo podrán pactarse otras modalidades, a condición de que la duración máxima de la jornada semanal sea de 40 horas.

La razón de estas modificaciones se sustenta en la intención de humanizar el trabajo y aprovechar los avances de la tecnología que permiten producir lo mismo en un menor tiempo, medida acorde con la duración de la jornada en los países de la región latinoamericana. Aunado a lo anterior se encuentra el incremento de los días de descanso obligatorio; así, por cada cinco días de trabajo, disfrutará el trabajador de dos de descanso. Esto, al igual que la reducción de la jornada, constituye un inveterado anhelo de la clase trabajadora.

El derecho a vacaciones de los trabajadores es tan importante como el día de descanso semanal, por ello es imprescindible que esté considerado en el texto constitucional y así se propone en la fracción IV.

En materia de reparto de utilidades también se realiza una propuesta encaminada a obtener el respeto íntegro de ese importante derecho para los trabajadores. A raíz de la jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia, declarando inconstitucional el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se modificó por la vía de los hechos la base para calcular el pago de utilidades. La jurisprudencia afectó directamente el monto correspondiente a las utilidades que recibirían los trabajadores, quienes en algunos casos veían disminuida la cantidad por recibir hasta en 80 por ciento. En atención a ello, se pretende devolver al reparto de utilidades el sentido que tenía cuando se creó, por ello se propone que a la renta gravable a la que se refiere el artículo 123 constitucional vigente se le agreguen todos aquellos conceptos que durante un año fiscal pueden incrementar la ganancia de la empresa. En este entendido, a la renta gravable se le suman los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de la moneda extranjera, cuando se contraten deudas o créditos que no se paguen al momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de la empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país. Por lo tanto, es necesario modificar la redacción del artículo 123, en la fracción que lo considera.

La prevención consignada en el inciso f) de la fracción IX, en la presente iniciativa, que establece que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas, se deroga porque a su amparo se ha obstaculizado indebidamente a las organizaciones de los trabajadores la participación que legalmente les corresponde en la negociación bilateral de las cuestiones colectivas e individuales derivadas de las relaciones de trabajo y porque se considera que esta disposición inhibe la creación de espacios y mecanismos de participación de los trabajadores para la adopción de nuevos procedimientos de trabajo y tecnologías que mejoren la gestión productiva y propicien más ingreso para los trabajadores así como otras formas de democracia industrial.

Un cambio importante que se propone es la sustitución de las juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales dependientes del Poder Judicial federal o local, según su

competencia. No es concebible que hoy en día, cuando se ha fortalecido la división de poderes, tengamos tribunales que realizan funciones jurisdiccionales y dependan del Poder Ejecutivo. Esa subordinación está en correspondencia con la época en que se creó el artículo 123 constitucional, 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 la idea de ser tribunales democráticos, en los cuales se encuentran representados los trabajadores, los patrones y el gobierno, que aparentemente es el miembro imparcial. Sin embargo, en la práctica podemos cerciorarnos de que en la gran mayoría de los casos el representante de los gobiernos federal y de las entidades federativas, el presidente de la junta, no actúa con la imparcialidad que debiera por la innegable influencia del gobierno que lo ha designado, sumándose al voto del representante del capital, fenómeno que se traduce en la aplicación de la ley laboral con criterios abiertamente feudales y pro-patronales; por lo tanto, esa estructura tripartita se convierte en bipartita en perjuicio del trabajador. Si a ello agregamos la presencia preponderante de líderes venales, se configura un cuadro desalentador para quienes mayoritariamente esperan justicia en los laudos de dichas juntas.

El derecho laboral requiere tribunales independientes, que pertenezcan al órgano de poder encargado de dirimir las diferencias entre los particulares, es decir, al 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 el que 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; por eso, tanto las normas sustantivas como procesales serán 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 de lo laboral conocerán no sólo de los conflictos entre el trabajo y el capital, sino también de los conflictos individuales, colectivos o sindicales de los trabajadores al servicio del Estado, entidades federativas o municipios, y formarán parte del Poder Judicial federal o local según corresponda. Los jueces laborales federales conocerán, además, de cualquier conflicto derivado del régimen de seguridad social, con las excepciones competenciales reservadas al Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo.

Por la importancia de la aplicación de la ley en el ámbito administrativo de vigilancia de su cumplimiento, la Inspección del Trabajo se eleva a rango constitucional, se enriquecen sus atribuciones y se reserva al gobierno federal su reorganización y el control de sus funciones.

Trabajo de mujeres

En cuanto al trabajo de mujeres se refiere, si bien la Constitución otorgó determinados beneficios a éstas, la mayoría se refiere a la protección de la maternidad y muy pocos a lo relacionado con otros ámbitos de su condición de mujer trabajadora, con presencia creciente en el mundo laboral. Reconocer las condiciones de desigualdad y discriminación en que la mujer realiza sus labores en la actualidad y atacar las causas desde la ley, es una tarea inaplazable. Por ello desde el proemio del artículo 123 se precisa que no podrán establecerse distinciones, exclusiones, preferencias o restricciones basadas en: sexo, género, edad, credo religioso, doctrina política, condición social, condición física, preferencia sexual, estado civil, etnia, discapacidad y condiciones de salud, que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación, la formación profesional, las condiciones y la admisión al trabajo.

Además que el Congreso de la Unión, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre las personas obreras, jornaleras, artesanas y del empleo del hogar; así como entre las personas trabajadoras y empleadas al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas, además de los poderes de la Unión; y, de manera general, todo contrato y relación de trabajo. Buscando eliminar con ello todo sesgo discriminatorio hacia la mujer en la aplicación de las normas del trabajo.

En la fracción XIV se señala que los patrones serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos y violencia y establecer condiciones, mecanismos e instancias para impedir el acoso o el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.

Sin duda alguna la maternidad debe ser protegida, pero con una visión mucho más amplia en donde se haga responsable a la propia sociedad. En tal virtud se incrementa de 12 a 16 semanas el periodo que por licencia de maternidad se otorgará a las trabajadoras embarazadas, cuyo inicio será determinado por la propia trabajadora. Un ejemplo de la injusticia de la actual rigidez de la Constitución, que con la iniciativa se pretende acabar, consiste en impedirles a todas

aquellas madres trabajadoras a quienes se les adelanta la fecha del parto, la utilización del periodo prenatal, perdiendo por ese solo hecho todo o parte del periodo prenatal de licencia.

En la iniciativa se adiciona que en los supuestos de parto múltiple, el período de recuperación postnatal se incrementará en dos semanas.

En el periodo de lactancia se otorga a la trabajadora, a su elección, el derecho de elegir si quiere utilizar los dos periodos de media hora para amamantar a sus hijos, por un lapso de seis meses, o reducir su jornada diaria en una hora.

Los legisladores suscritos proponen que se garantice a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su elección, protegiéndose su salud y la del producto. Asimismo, que toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo, y sólo podrá ser despedida por causas graves o que hagan imposible la continuación de la relación de trabajo.

Por otra parte, que la ley reglamentaria deberá estipular la protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, asegurando la igualdad oportunidades y de trato.

La iniciativa pretende proteger a la mujer no sólo en la maternidad sino también respecto a otros ámbitos de su condición de mujer. La discriminación hacia la mujer está presente en el trabajo; partiendo de esa premisa la iniciativa busca promover la participación de la mujer en el centro laboral. Por ello impone en la ley reglamentaria la obligación de adoptar las medidas de acción afirmativa para garantizar las condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer, en un tema tan importante como es la capacitación.

Trabajo y discapacidad

La iniciativa también reconoce la importancia de incorporar al mundo laboral de manera plena a las personas que padezcan alguna discapacidad. Por ello se establecen medidas para que puedan ejercer su derecho al trabajo e incluso en algunos casos serán preferidos respecto a otros trabajadores. La ley reglamentaria desarrollará de manera más completa una serie de derechos para este sector de trabajadores.

Seguridad social

La derogación del apartado B del artículo 123 constitucional obliga a unificar en una sola fracción las disposiciones relativas a la seguridad social, que conserva en nuestra propuesta su carácter público, solidario, redistributivo e integral. Orientación necesaria ante la privatización de los fondos de pensiones de que ha sido objeto el Seguro Social y la amenaza que se cierne sobre esta noble institución. Así se indica que la seguridad social es un derecho de los trabajadores del campo y la ciudad, eventuales y permanentes, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, estará a cargo íntegramente de organismos públicos descentralizados, quienes asumirán también el seguro de desempleo para cumplir con la asignatura pendiente de la fracción XXIX del apartado A vigente, en lo que hace a proveer sobre los efectos sociales y económicos de la cesación involuntaria del trabajo y se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Prevedrá los accidentes y enfermedades profesionales y cubrirá las obligaciones derivadas de los riesgos de trabajo, mediante un seguro pagado por el patrón.
- b) Proporcionará servicios integrales que incluyen la prevención, curación y rehabilitación, así como los medios diagnósticos y terapéuticos requeridos en cada caso.
- c) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- d) Proporcionará seguridad económica al trabajador y su familia mediante los seguros de invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada, jubilación, vejez y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, de conformidad con las leyes de seguridad social.
- d) Bis. Comprenderá el seguro de desempleo por cesación involuntaria del trabajo.
- e) Proporcionará guarderías con servicios integrales y personal especializado a los hijos de las trabajadoras, así como de los trabajadores que tengan a su cargo exclusivo el cuidado de los hijos. Además proporcionará asistencia médica y obstétrica, medicinas y ayuda para la lactancia.

f) Proporcionará las demás prestaciones sociales especificadas en las leyes reglamentarias correspondientes incluyendo centros deportivos, vacacionales y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

Se ratifica que las leyes de seguridad social son de utilidad pública.

Agentes del Ministerio Público y miembros de instituciones policiales

La iniciativa propone reconocer a los agentes del ministerio público y a los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y federación la calidad de trabajadores que actualmente se les tiene negada. Si bien es cierto que la labor que realizan estos trabajadores dista de ser la que el Estado y la sociedad requieren, no podemos negarles todo derecho como trabajadores ni este camino es el adecuado para lograr la profesionalización del servicio que prestan. Actualmente, estos servidores pueden ser removidos en cualquier momento de su cargo, si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes al momento de su remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir su remoción. El trato que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 vigente le da a estos servidores públicos es inhumano. Este precepto contradice diversas garantías individuales como la irretroactividad y atenta contra el juicio de amparo al impedir que restituya al individuo el goce de la garantía violada, a pesar de que se acredite la existencia de dicha violación. Sin embargo, no podemos decir que la disposición es inconstitucional, porque está precisamente en la propia Constitución. La iniciativa propone reconocerles la calidad de trabajador y permite la creación de una ley laboral que contenga normas claras de ingreso, promoción, capacitación, permanencia y causales de cese.

Derechos laborales y derechos humanos

Finalmente, con la iniciativa se propone facultar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de los asuntos laborales, atribución que se hace extensiva a las comisiones estatales de derechos humanos, a través de la reforma al artículo 102 constitucional. Específicamente, estos organismos podrán conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa o jurisdiccional cuando se trate de asuntos laborales. Con la reforma se per-

sigue superar una absurda limitación que contraviene al reconocimiento internacional contenido en diversos instrumentos jurídicos de derechos humanos, en el sentido de que un elemento esencial de los mismos está en las reglas laborales que dan derecho al salario suficiente, al empleo y a la organización sindical.

Régimen transitorio

En los artículos transitorios se señala que 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 previstas en el artículo 123 constitucional y demás relativas a los jueces laborales. Que 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 el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje continuará ejerciendo las facultades legales que le correspondan en materia laboral. Asimismo, que en tanto se reforman las leyes orgánicas de los poderes judiciales de las entidades federativas para adecuarlas a las disposiciones previstas en el decreto propuesto, las juntas locales de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia laboral.

Se señala también que la Inspección del Trabajo, en tanto se reforman las leyes orgánicas federal y de las entidades federativas vinculadas con su funcionamiento para adecuarlas en las disposiciones previstas en el decreto propuesto, continuarán ejerciendo sus funciones en los ámbitos federal y local.

Una disposición importante es que tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Poder Judicial Federal, en los ámbitos de su competencia, procederán a realizar los trámites, asignaciones y modificaciones presupuestales, así como a designar o, según proceda, a proponer la designación de los funcionarios que les corresponda, en términos de las reformas, a efecto de que se constituyan y operen a la promulgación de las leyes reglamentarias, el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo y los jueces laborales.

Se precisa que los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión quedarán salvaguardados en un capítulo especial

de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional. La misma disposición se establece para trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y Banco de México.

Por último se dispone que en tanto se crean el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades y el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, establecidos en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social continuarán ejerciendo sus facultades legales en la materia.

Por lo expuesto, solicitamos a la presidencia de la honorable Cámara de Diputados turne a las Comisiones de Puntos Constitucionales, y de Trabajo y Previsión Social la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 102, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman, derogan y adicionan los artículos 74, 78, 102, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Fijar los salarios mínimos, sus incrementos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, así como nombrar a los miembros del cuerpo colegiado de dicho instituto. La ley regulará el ejercicio de estas atribuciones;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en 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.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de la razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI. Integrar la terna de candidatos a director general del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, que presentará al Ejecutivo Federal a efecto de que éste designe a alguno de los propuestos;

VII. Derogada;

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la república;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la república, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la república y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

IX. Determinar, en su caso, los salarios mínimos y sus aumentos, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

Artículo 102

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la república, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de la penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El procurador general de la república intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El procurador general de la república y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, **así como de naturaleza laboral**, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales, **con excepción de lo dispuesto en el siguiente párrafo.**

Estos organismos podrán conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa o jurisdiccional cuando se trate de asuntos laborales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo,

salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos

para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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.

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. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la

Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Párrafo final (se deroga)

IX. Derogada; y

X. Derogada.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo en todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. Las Constituciones y las leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

VI. (se deroga)

VII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar estos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

No podrán establecerse distinciones, exclusiones, preferencias o restricciones basadas en: sexo, género, edad, credo religioso, doctrina política, condición social, condición física, preferencia sexual, estado civil, etnia, discapacidad, condición de embarazo y de salud, que tengan por efecto o por resultado anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación, la formación profesional, las condiciones y la admisión al trabajo.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases **que anteceden ni a las** siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán **entre las personas obreras, jornaleras, artesanas y del empleo del hogar; así como entre las personas trabajadoras y empleadas al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas, además de los poderes de la Unión; y, de manera general, todo contrato y relación de trabajo:**

I. La duración máxima de la jornada **diaria** será de ocho horas. **En el contrato colectivo de trabajo podrán pactarse otras modalidades, a condición de que la duración máxima de la jornada semanal sea de cuarenta horas;**

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima **diaria** la de **cinco** horas;

IV. Por cada **cinco** días de trabajo deberá disfrutar el **trabajador** de dos días de descanso, cuando menos.

Los trabajadores disfrutarán de las vacaciones que señale la ley;

V. 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 descanso de **dieciséis** semanas **durante el periodo previo y posterior al parto, cuyo inicio será determinado por la trabajadora. Durante este periodo, las mujeres deberán percibir su salario íntegro y conservar su empleo además de los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En los supuestos de parto múltiple, el periodo de recuperación posnatal se incrementará en dos semanas.**

En el periodo de lactancia tendrán **derecho, a su elección, a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, por un lapso de seis meses, para alimentar a su hijo en el lugar adecuado e higiénico, salvo cuando la trabajadora opte por acumular el**

tiempo para ampliar el periodo posnatal o bien disfrutarse de acuerdo a los requerimientos de la trabajadora; o bien a la reducción de su jornada diaria una hora;

VI. Se garantizará a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su **elección, protegiéndose su salud en el periodo de gestación. Toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo. Ni podrá ser despedida bajo ninguna circunstancia.**

Para garantizar la igualdad sustantiva de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades de hijas e hijos y de otros miembros de la familia, que requieran cuidado y sostén, accederán en condiciones de **igualdad a las prestaciones laborales que la ley establezca.**

La ley reglamentaria deberá estipular la protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, asegurando la igualdad de trato y oportunidades;

VI Bis. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán **para todo el país, y los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.**

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por **la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia, de conformidad con la Ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

El Instituto está facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para

determinar los salarios mínimos, dictar las bases normativas de los programas nacional y sectoriales en materia de conservación y creación de empleos adecuadamente remunerados, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores. Las bases de integración y funcionamiento del Instituto deberán establecerse en la ley reglamentaria de conformidad con los principios y funciones establecidos en este precepto;

VI Bis 2. Los salarios de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.

Los incrementos de los salarios de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión que sean iguales al mínimo se sujetarán a lo establecido en el último párrafo de la fracción anterior;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario de igual valor, sin tener en cuenta género, sexo ni nacionalidad. **Se establecerán criterios que permitan la evaluación de las actividades laborales, a partir de las tareas contenidas en ellas y no del sexo de las personas que las realizan.**

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) **El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades propondrá cada cinco años a la Cámara de Diputados el porcentaje de utilidades que deba repartirse anualmente entre los trabajadores.**

b) **El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades practica-**

rá las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

c) **(Se deroga)**

d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares.

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **más los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de moneda extranjera cuando se contratan deudas o créditos que no se pagan en el momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de una empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país.**

Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley.

Quedan exceptuados de la participación en las utilidades los trabajadores de los servicios de asistencia social, salvo en el caso en que se generen utilidades, así como los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión;

f) **(Se deroga)**

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un cien por ciento más de lo fijado por las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario **será obligatorio ni** podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. **Queda prohibido el trabajo extraordinario para los menores de dieciséis años;**

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar;

Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión tendrán derecho a habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme lo dispongan las

leyes respectivas y los programas previamente aprobados.

En el caso de los trabajadores de los poderes de la Unión y del Distrito Federal, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación, **adoptando las medidas de acción afirmativa para garantizar condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio de este derecho.**

En áreas laborales en donde la cuota de empleo de mujeres sea menor que la de los varones, aquéllas tendrán acceso a una cuota equitativa de participación para lograr las mismas oportunidades de empleo a determinados puestos de trabajo.

Igualmente desde la ley reglamentaria se promoverá que en los planes y programas de capacitación sectoriales y en el nivel de las empresas, se establezcan oportunidades de capacitación y adiestramiento para los trabajadores por tiempo u obra determinada, garantizando la igualdad de oportunidades, de trato y de no discriminación.

XIII Bis. El ingreso, la capacitación, la promoción o escalafón, la permanencia y la separación de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los

poderes de la Unión se registrarán por un conjunto de normas y procedimientos tendentes a garantizar el Servicio Civil de Carrera. En el ingreso y la promoción se considerarán los conocimientos, las aptitudes y, en su caso, la antigüedad; en igualdad de condiciones, y de acuerdo con la ley reglamentaria, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia; si subsiste la igualdad, se preferirá a quien padezca de alguna discapacidad.

El Servicio Civil de Carrera considerará un sistema nacional de capacitación y formación, para lo cual el Estado organizará escuelas de Administración Pública;

XIV. Los **patrones** serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, **los daños causados por el hostigamiento sexual, moral y violencia laboral contra las trabajadoras**, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el **patrón** contrate el trabajo por un intermediario.

Asimismo los patrones serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos y violencia laboral y de establecer condiciones, mecanismos e instancias para impedir el acoso o el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo;

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI. Tanto los **trabajadores** como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, y en ejercicio de su libertad positiva de **afiliación sindical**, podrán integrar sindicatos, fede-

raciones, confederaciones, uniones, o cualquier otra forma de asociación profesional. La ley reglamentaria proveerá lo necesario para garantizar el libre ejercicio de estos derechos y sancionará con rigor cualquier impedimento para su ejercicio o cualquier intervención en las asociaciones constituidas, de parte de autoridad o persona física o moral.

Queda prohibida la afiliación obligatoria de los trabajadores y de los empresarios, individual o colectivamente, a los partidos políticos;

XVI Bis. Contrato colectivo de trabajo es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. Cuando la contratación colectiva se extienda a una rama de actividad económica o a una cadena productiva se denominará contrato colectivo sectorial. La contratación colectiva, en cualquiera de sus modalidades, será un instrumento normativo complementario de las garantías sociales y principios generales establecidos en esta Constitución y en la ley reglamentaria. Además de las condiciones de trabajo, el contrato colectivo o, en su caso, el contrato colectivo sectorial deberán contener las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las que estén encaminadas a aumentar la productividad, así como aquellas que permitan medirla y asegurar un reparto justo de los resultados alcanzados;

XVI Bis 2. Las organizaciones sindicales de trabajadores y de empresarios deberán inscribirse en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, que deberá constituirse como organismo público descentralizado de carácter federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que se registrará por los principios de independencia, certeza, legalidad, imparcialidad, profesionalismo, objetividad y publicidad. Para el nombramiento de su director general, la Cámara de Diputados, por votación de la mayoría absoluta, deberá integrar una terna de candidatos mediante el procedimiento que establezca la ley, que presentará al Ejecutivo Federal a efecto de que designe a alguno de los propuestos. El director general deberá reunir los requisitos que señale la Ley.

Esta autoridad será competente en todo el territorio nacional para registrar en expedientes individualizados las organizaciones a que se refiere esta fracción, sus estatutos, directivas y actualizaciones, así como para registrar las cancelaciones decretadas por el juez laboral. Le corresponderá, también, recibir en depósito y registrar en expedientes individualizados, los contratos colectivos de trabajo, los contratos colectivos sectoriales y los convenios de revisión de éstos, celebrados en todo el territorio nacional, así como anotar la cancelación de los contratos colectivos que terminen por las causas establecidas en la Ley. El Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo en todo tiempo permitirá la consulta pública de los índices actualizados que lleve y deberá emitir las certificaciones de los expedientes de registro que se le soliciten. Será la autoridad competente para decidir en los conflictos de titularidad de los contratos colectivos. Tendrá su domicilio en el Distrito Federal y establecerá unidades de recepción de documentación y entrega de constancias, así como de trámite en los juicios de titularidad contractual, en cada una de las capitales de las entidades federativas;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los **trabajadores** y de los **empresarios** las huelgas y los paros;

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 ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno.

Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión podrán hacer uso del derecho de huelga, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, en los términos y modalidades consignados en la ley.

La huelga lícita no podrá ser afectada por medida administrativa o judicial alguna;

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, **así como los conflictos individuales, colectivos o sindicales derivados de las relaciones laborales de los trabajadores de los municipios, de los poderes de la Unión y de cada una de las entidades federativas se sujetarán a la decisión del juez laboral, que formará parte del Poder Judicial Federal o local, según corresponda.**

Los jueces laborales federales 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. El **patrón** que despida a un **trabajador** sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el **patrón** podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del **patrón** o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El **patrón** no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXII Bis. Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión sólo podrán ser suspendidos

o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patrones, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia, **y si subsiste la igualdad, se preferirá a quien padezca alguna discapacidad;**

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado **por el juez laboral o el inspector federal del Trabajo** y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los **contratantes**, aunque se expresen en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

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

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para el **pago del salario tratándose de trabajadores no calificados y de quince días tratándose de trabajadores calificados.**

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el **trabajador** de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírsele **del trabajo.**

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del **trabajador** en las leyes de protección y auxilio **vigentes;**

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargo, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. La seguridad social es un derecho de los trabajadores del campo y la ciudad, eventuales y permanentes, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, estará a cargo íntegramente de organismos públicos descentralizados y se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) **Preverá los accidentes y enfermedades profesionales y cubrirá las obligaciones derivadas de lo establecido en la fracción XVI de este artículo mediante un seguro de riesgos de trabajo pagado por el patrón.**

b) Proporcionará servicios integrales que incluyen la prevención, curación y rehabilitación, así como los medios diagnósticos y terapéuticos requeridos en cada caso;

c) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley;

d) Proporcionará seguridad económica al trabajador y su familia mediante los seguros de invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada, jubilación, vejez y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, de conformidad con las leyes de seguridad social;

d) Bis. Comprenderá el seguro de desempleo por cesación involuntaria del trabajo;

e) Proporcionará guarderías con servicios integrales y personal especializado a los hijos de las trabajadoras, así como de los trabajadores que tengan a su cargo exclusivo el cuidado de los hijos. Además proporcionará asistencia médica y obstétrica, medicinas y ayuda para la lactancia.

f) Proporcionará las demás prestaciones sociales especificadas en las leyes reglamentarias correspondientes incluyendo centros deportivos, vacacionales y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

Las leyes de seguridad social son de utilidad pública.

XXX. Serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados;

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;

2. Eléctrica;

3. Cinematográfica;

4. Hulera;

5. Azucarera;

6. Minera;

7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8. De hidrocarburos;

9. Petroquímica;

10. Cementera;

11. Calera;

12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14. De celulosa y papel;

15. De aceites y grasa vegetales;

16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18. Ferrocarrilera;

19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;

21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

22. Servicios de banca y crédito;

23. Los servicios prestados a los poderes de la Unión, a las instituciones que proporcionen el servicio público de banca y crédito y el Banco de México;

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;

2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; **organización de la Inspección Federal del Trabajo**, obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente;

XXXI Bis. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

XXXI Bis 2. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refieren los últimos dos párrafos de la fracción XIV de este artículo, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y de la Federación se sujetarán a un régimen laboral especial. La ley reglamentaria contendrá normas sobre ingreso, promoción, capacitación, permanencia, causales de cese, así como de retiro de estos trabajadores, con el fin de establecer un servicio civil de carrera regido por los principios de actuación a los que se refiere el párrafo cuarto del artículo 21 de esta Constitución.

B (Se deroga)

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día 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 previstas en la fracción XX del artículo 123 constitucional y demás 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 el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje continuarán 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. En tanto se reforman las leyes orgánicas federal y de las entidades federativas vinculadas a la organización y

funcionamiento de la Inspección del Trabajo para adecuarlas a las disposiciones previstas en el presente decreto, las inspecciones del trabajo continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia administrativa laboral

Sexto. Tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Poder Judicial Federal en los ámbitos de su competencia procederán a realizar los trámites, asignaciones y modificaciones presupuestales, así como a designar o, según proceda, a proponer la designación de los funcionarios que les corresponda, en términos de estas reformas, a efecto de que se constituyan y operen a la promulgación de las leyes reglamentarias, el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo y los jueces laborales.

Séptimo. Los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

Octavo. Los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y Banco de México quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

Noveno. En tanto se crean el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades y el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, establecidos en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social continuarán ejerciendo sus facultades legales en la materia.

Diputados: Guadalupe Acosta Naranjo, Claudia Edith Anaya Mota, Víctor Manuel Báez Ceja, Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor, Marcos Carlos Cruz Martínez, Esthela Damián Peralta, Alejandro Encinas Rodríguez, Olga Luz Espinosa Morales, Ariel Gómez León, Francisco Hernández Juárez, José Luis Jaime Correa, Ana Luz Lobato Ramírez, Ilich Augusto Lozano Herrera, Juan Carlos López Fernández, Israel Madrigal Ceja, Eduardo Mendoza Arellano, Avelino Méndez Rangel, José Narro Céspedes, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, Domingo Rodríguez Martell, Armando Ríos Piter, Emilio Serrano Jiménez, O. Magdalena Torres Abarca, José M. Torres Robledo, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Indira Vizcaino Silva, María Araceli Váz-

quez Camacho, José de Jesús Zambrano Grijalva, Federico Ovalle Vaquera (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Como ha solicitado el diputado Hernández Juárez, insértese el texto íntegro en el Diario de los Debates. **Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS
DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES -
LEY FEDERAL DE ARMAS
DE FUEGO Y EXPLOSIVOS -
LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra la diputada Caritina Sáenz Vargas, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La diputada Caritina Sáenz Vargas: Gracias, señor presidente, con su venia. Muy buenas tardes, compañeras legisladoras y compañeros legisladores. Desde 1990, México signó la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se establecen los principios básicos que deben cumplir los estados adherentes, con el fin de que los menores de edad alcancen un sano crecimiento físico, mental, moral, espiritual y social.

Pese a lo anterior, hoy en día existe amplia y variada cantidad de información, en muy diversos medios electrónicos que poseen un contenido violento y que atenta contra el sano desarrollo de los niños.

Actualmente, los niños y adolescentes están expuestos a una inmensidad de mensajes con contenido violento, ya sea porque, lamentablemente, el país vive una ola de violencia generalizada o porque el contenido de diversos medios de comunicación ofrece entretenimiento basado en actos de violencia implícita o explícita.

Los juguetes poseen una influencia muy importante en el desenvolvimiento de los infantes y más aún cuando ellos y

sus padres son constantemente incitados por campañas publicitarias que promueven el consumo de todo tipo de juguetes, incluyendo los bélicos, así como los videojuegos que estimulan el sentido de la inseguridad en las calles de cualquier ciudad y en las que los gráficos animados invitan en muchas ocasiones a formar parte de pandillas o bandas del crimen organizado de manera virtual, pero que no están muy distantes de la realidad.

Ante este escenario resulta fundamental que desde pequeños, los mexicanos cuenten con una educación implícita hacia el respeto, la tolerancia, la promoción de los valores y la estimulación creativa. Estos factores podrán coadyuvar de manera fundamental en la formación de ciudadanos respetuosos y con un alto sentido del civismo y amor a nuestro país.

Lo anteriormente expuesto toma más importancia si se toma en cuenta que la población con menos de 15 años representa casi un tercio de la población total de nuestro país. Es decir, actualmente hay en México aproximadamente 30 millones 565 mil niños de entre 0 y 14 años de edad, lo que representa el 29 por ciento de la población total del país.

Por todo ello, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México consideramos de manera fundamental y urgente promover entre las niñas, los niños y adolescentes la generación y fortalecimiento de una cultura de no violencia que coadyuve al cambio de las conductas y comportamientos en el corto, mediano y largo plazo, así como el fomento a los valores cívicos y de paz en nuestra sociedad.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 33 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para agregar lo siguiente: en las escuelas y en los espacios públicos será prohibitivo cualquier producto manual, mecánico o electrónico, diseñado, destinado y fabricado de modo que pueda generar o estimular un comportamiento bélico, confundiendo las finalidades de juego o entretenimiento, con una actitud que promueva la violencia y la delincuencia.

Asimismo, se propone adicionar un párrafo al artículo 13 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, agregando: queda prohibido producir, vender, publicitar, comercializar, cualquier tipo de imitaciones o réplicas de ar-

mas especificadas por esta ley en sus artículos 11 y 12, y con finalidades lúdicas y/o de entretenimiento.

Por otra parte, se adiciona un párrafo a los artículos 17 y 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, quedando de la siguiente forma: la publicidad orientada a los menores consumidores no debe promover el consumo de productos que estimulen la violencia de cualquier tipo. La información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir error o confusión por engañosas o abusivas, o bien, a contribuir a la promoción de una conducta violenta de los menores consumidores.

Cabe destacar, compañeras y compañeros legisladores, que en pasadas legislaturas diputados de mi bancada y de otras bancadas han externado su preocupación presentando iniciativas a este respecto, sin que hasta el momento se haya dictaminado en ningún sentido.

Por lo que les pido que no dejemos este tema de trascendental importancia que siga pendiente en nuestra Legislatura.

Señor presidente, por economía procesal, solicito que la presente iniciativa se inserte íntegra en el Diario de los Debates. Es cuando, señor presidente.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a cargo de la diputada Caritina Saéñz Vargas, del Grupo Parlamentario del PVEM

La que suscribe, diputada Caritina Saéñz Vargas del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 33 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; el artículo 13 de la Ley

Federal de Armas de Fuego y Explosivos; 1o. fracción VII; 2o. fracción I; 17 y 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al tenor de los siguientes:

Antecedentes

El 8 de noviembre de 2005, la senadora del GPPVEM Sara Isabel Castellanos Cortés, presentó una proposición con punto de acuerdo en donde se exhortó a la Secretaría de Economía y a la Procuraduría Federal del Consumidor cesar la distribución y comercialización a adolescentes y niños de ciertos “juguetes” por hacer apología de la violencia de género y de la muerte; además de atentar contra los valores básicos de la convivencia humana. Desafortunadamente dicho exhorto quedó pendiente y hasta ahora no se ha dado una resolución al respecto.

El 8 de enero de 2009, a través del diputado Othón Cuevas Córdova del GPPRD, se presentó una iniciativa de ley cuyo objeto fue crear la Ley que Prohíbe la Fabricación, Importación, Distribución, Venta y Uso de Juguetes Bélicos, sin que a la fecha se haya emitido algún dictamen al respecto. Esta iniciativa estuvo fundada en las repercusiones sociales de la conducta violenta entre los niños y los jóvenes y que tanto están afectando a la sociedad actualmente.

Por otra parte, el 28 de abril de 2009, el diputado Pascual Bellizzia Rosique, miembro del GPPVEM, presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 35 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 37 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y 1o. de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; así como para adicionar una séptima fracción al artículo 33 de la Ley General de Educación. Esta iniciativa tiene por objeto evitar el uso de juguetes bélicos por parte de infantes, por lo que sanciona su importación, producción, venta y publicidad. Refiere también a que la SEP deberá acompañar sus planes educativos con campañas de difusión por la paz.

Los esfuerzos anteriormente mencionados son muestra de la preocupación latente por promover un ambiente más propicio y libre de violencia entre los infantes. Por ello, este documento propone una reforma que pueda influir en la conducta de las y los niños, en específico en lo referente a los instrumentos de juego de los niños, es decir, los juguetes.

Exposición de Motivos

Actualmente los niños y adolescentes están expuestos a una inmensidad de mensajes con contenido violento, ya sea porque lamentablemente el país vive una ola de violencia generalizada o porque el contenido de diversos medios de comunicación ofrece entretenimiento basado en actos con violencia implícita o explícita. Aunado a lo anterior, existen en el mercado juguetes orientados al consumo infantil que de forma directa o indirectamente insensibilizan a sus usuarios respecto a los daños producto de la violencia. Estos juguetes son comúnmente conocidos como “juguetes bélicos”.

Entendemos por juguete bélico todo aquel juguete que imita armas o sirve para jugar a matar, por ejemplo, las réplicas de objetos punzocortantes, armas de fuego y demás instrumentos que en la vida real son empleados para privar de la vida.

Cabe señalar que diversos estudios encabezados por el psicólogo, biólogo y filósofo Jean Piaget concluyeron que los principios de la lógica del ser humano comienzan a desarrollarse incluso antes que el lenguaje y se generan a través de las acciones sensoriales y motrices del bebé en interacción e interrelación con el medio, especialmente con el medio sociocultural.

Asimismo, este reconocido psicopedagogo desarrolló un estudio que culminó con lo que se conoce comúnmente como “Los estadios de desarrollo cognitivo”, estudio de suma importancia puesto que describe etapa por etapa el desarrollo de periodos epistemológicos en los seres humanos a partir del nacimiento. Según este estudio, existen cuatro estadios epistemológicos muy definidos en el humano, en algunos de estos prevalece la asimilación y en otros la acomodación.¹ Según las conclusiones de dicho estudio, a partir de los 18 meses de edad, los niños ya son conscientes, aunque a un nivel básico, de los efectos de las acciones que está realizando. Para cuando cuentan con 7 años, los niños ya son capaces de asociar símbolos y otorgarles un valor lógico, si lo traemos a este contexto, un niño de 7 años es más consciente del significado implícito de un arma de fuego, una navaja o cualquier otro objeto similar.

Por consiguiente, los juguetes poseen una influencia muy importante en el desenvolvimiento de los infantes, y más aún cuando ellos y sus padres son constantemente incitados por campañas publicitarias que promueven al consumo de

todo tipo de juguetes, incluyendo los bélicos, los cuales están al alcance en cualquier almacén dentro del país.

Asimismo, se debe tener muy presente y concientizar que son los juguetes los que deben estar al servicio de los niños y de su juego, y no al revés. Lo anterior, dado que el juego es muy importante como medio de socialización y conocimiento de la realidad. Para este efecto los juguetes representan un instrumento y/o herramienta en el mencionado proceso de socialización.

Lo anteriormente expuesto toma más importancia si se toma en cuenta que la población con menos de 15 años representa casi un tercio de la población total de nuestro país. Es decir, actualmente hay en México aproximadamente 30, 565, 039 niños de entre 0 y 14 años de edad, lo que representa el 29% de la población total del país.²

También habría que considerar que si bien el impacto de la crisis económica afectó significativamente a la industria juguetera, el año pasado se generaron ganancias por cerca de 780 millones de dólares. De hecho, en palabras del presidente de la Asociación Mexicana de la Industria del Juguete, Miguel Ángel Martín González, el sector cuenta con una base de aproximadamente 22 millones de consumidores.³

Hay que tomar en cuenta también que desde 1990 México signó la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se establecen los principios básicos que deben cumplir los Estados adherentes con el fin de que los menores de edad alcancen un sano crecimiento físico, mental, moral, espiritual y social. En este sentido, en el artículo 17 de dicho instrumento se reconoce la importancia de la función de los medios de comunicación en el sano desarrollo mental de los niños y las niñas, de hecho, el instrumento citado compromete a los Estados en el inciso “a” para alentar a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño; asimismo, el inciso “e” compromete a promover la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar.

Pese a lo anterior, hoy en día existe amplia y variada cantidad de información en muy diversos medios electrónicos que poseen un contenido violento y que atenta contra el sano desarrollo de los niños.

Los constantes bombardeos de contenido violento a través de los noticieros, caricaturas, periódicos, revistas, comics,

videojuegos, internet, y demás variedad de contenidos en los medios de comunicación a los que hoy en día se puede tener acceso, representan un foco rojo que resulta difícil de contener. Sin embargo, desde este tipo de instrumentos se puede contribuir a incidir en la conducta de las y los niños a fin de revertir, en lo posible, el comportamiento violento.

Por todos es conocido que en años recientes muchos de los juguetes, principalmente los de carácter electrónico tales como videojuegos o consolas virtuales programadas, han incentivado y difundido altos grados de violencia y belicosidad tanto de niños como de adultos. Los video juegos de combates y guerras han evolucionado hasta la promoción directa de la inseguridad pública, de tal suerte que podemos encontrar en el mercado abierto video juegos que estimulan el sentido de la inseguridad en las calles de cualquier ciudad y en las que los gráficos animados invitan en muchas ocasiones a formar parte de pandillas o bandas del crimen organizado de manera “virtual”, pero que no están muy distantes de la realidad de las mismas.

Los juguetes bélicos son consumidos en su inmensa mayoría por niños, en términos técnicos, los usuarios finales de estos productos son los niños que utilizan, con fines de supuesta recreación, los distintos juguetes bélicos que existen en el mercado. La Ley Federal de Protección al Consumidor menciona en su artículo 2 que se entiende por consumidor “a la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios [...]”. En este sentido, los niños son los principales consumidores de juguetes y como tales la ley les debe otorgar el derecho explícito a ser protegidos.

Independientemente de que sea Día del Niño, Navidad o Día de Reyes, todos los días hay un cumpleaños u diversos motivos que celebrar y por lo general los regalos consisten en juguetes.

Es justamente por ello y también por la cantidad significativa que representan del total de la población que se requiere que la Ley correspondiente reconozca explícitamente que las y los niños mexicanos son consumidores de distintas clases de productos y servicios tales como la compra de juguetes, el alquiler de videojuegos o la asistencia a los denominados centros de entretenimiento familiar, en estos últimos, son abundantes en cualquier centro comercial y sus visitantes quedan expuestos a una gran variedad de simuladores con contenido violento y sin la supervisión adecuada.

Por lo anteriormente señalado, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México consideramos de manera fundamental promover entre las niñas, los niños y adolescentes de nuestro país, la generación de una cultura de no violencia que coadyuve al cambio de las conductas y comportamientos en el corto, mediano y largo plazo, así como el fomento a los valores cívicos y de paz en nuestra sociedad mexicana.

Por lo expuesto, en términos de lo previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente proposición:

Proyecto de decreto

Por el que se reforma y adicionan párrafos a los artículos 33 de la ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 13 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; 1o. fracción VII; 2o. fracción I; 17 y 32 de la ley Federal de Protección al Consumidor

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo al artículo 33 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para quedar como sigue:

Artículo 33. [...]

En las escuelas y espacios públicos será prohibitivo cualquier producto manual, mecánico o electrónico diseñado, destinado y fabricado de modo que pueda generar o estimular un comportamiento bélico, confundiendo las finalidades de juego o entretenimiento con una actitud que promueva la violencia y la delincuencia.

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos para quedar como sigue:

Artículo 13. [...]

Queda prohibido producir, vender, publicitar, comercializar, cualquier tipo de imitaciones o réplicas de armas especificadas por esta ley en sus artículos 11 y 12 con finalidades lúdicas y/o de entretenimiento.

Artículo Tercero. Se modifica un párrafo del artículo 1o. fracción VII, 2o., fracción I, y 32 y se adiciona uno al artículo 17 de la Ley Federal de Protección al Consumidor para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente Leyes de orden público y de interés social [...]

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

I a VI [...]

VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios. **En el caso de publicidad orientada a menores consumidores se deberá evitar promover el uso de bienes y servicios que promuevan la violencia.**

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley. **Se entiende por menor consumidor a aquellos usuarios finales de bienes, productos y servicios que cuenten con menos de 15 años de edad y que por ello son más vulnerables a las estrategias y métodos comerciales de los proveedores.**

II. a IV. [...]

Artículo 17. En la publicidad que se envíe a los consumidores [...]

La publicidad orientada a los menores consumidores no debe promover el consumo de productos que estimulen la violencia de cualquier tipo.

El consumidor podrá exigir [...]

Artículo 32. La información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de

textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por engañosas o abusivas; **o bien a contribuir a la promoción de una conducta violenta de los menores consumidores.**

Transitorios

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

Notas:

1. Ver anexo I.
2. Estimación propia con base en datos del Inegi y del Conapo.
3. <http://nacionaleconomia.blogspot.com/2009/12/industria-juguetera-cierra-2009-con.html>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2010.—
Diputadas: Caritina Sáenz Vargas, Laura Felicitas García Dávila, María Esther de Jesús Scherman Leño, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Norma Leticia Orozco Torres (rúbricas).»

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Como lo solicita la diputada Sáenz Vargas, insértese el texto íntegro en el Diario de los Debates. **Túrnese a las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables, de Defensa Nacional y de Economía.**

LEY QUE CREA LA AGENCIA ESPACIAL MEXICANA

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Señoras diputadas y señores diputados, el siguiente punto del orden del día son dictámenes de primera lectura. En virtud de que han sido publicados en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se les dispensa la lectura.

La Secretaria diputada Georgina Trujillo Zentella: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se les dispensa la lectura. Las diputadas y diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Quienes estén por la negativa.

Señor presidente, mayoría por la afirmativa.

«Dictamen de las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología, y de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología; y de Presupuesto y Cuenta Pública de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión les fue turnada para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Agencia Espacial Mexicana (AEXA).

Las Comisiones Unidas con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 39, numerales 1 y 2, fracciones IV y XXVIII, y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a la Honorable Asamblea, el siguiente:

Dictamen

I. Antecedentes

1. En sesión celebrada el 25 de octubre de 2005 en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se dio cuenta al Pleno de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley a través de la cual se crea la Agencia Espacial Mexicana (AEXA), presentada por el diputado Moisés Jiménez Sánchez del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con esa misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, turnó la Iniciativa en comentario a la Comisión de Ciencia y Tecnología, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

2. El 26 de abril de 2006 se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados el Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana (AEXA), misma que fue enviada al Senado de la República, turnándose para sus efectos a las Comisiones de Ciencia y Tecnología y de Estudios Legislativos, Primera.

3. El 7 de octubre de 2008, la Mesa Directiva del Senado de la República, aprobó la participación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público para emitir opinión sobre el Dictamen de la Iniciativa en comentario.

4. Con fecha 9 de octubre del mismo año, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, remitió sus comentarios al proyecto de decreto, los cuales fueron analizados por las Comisiones dictaminadoras.

5. El 4 de noviembre de 2008, se presentó al Pleno del Senado de la República el Dictamen de la Minuta en cuestión, a través del cual se expide la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana, mismo que fue aprobado y turnado a la Cámara de Diputados, para los efectos del inciso E) del artículo 72 Constitucional.

6. El 6 de noviembre de 2008, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Ciencia y Tecnología con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana (AEXA).

7. El 3 de diciembre de 2008, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, modificó el turno dictado a la Minuta Proyecto de Decreto que expide la Ley que Crea la Agencia Espacial Mexicana, turnándola a las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología; y de Presupuesto y Cuenta Pública.

8. Las Comisiones responsables del dictamen convocaron a diversas reuniones de trabajo con la finalidad de analizar el impacto presupuestal del proyecto, tomando en consideración la opinión de impacto presupuestario emitida por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en el estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; asimismo, fueron tomadas en consideración las experiencias de representantes de instituciones relacionadas con la materia y como resultado de los consensos alcanzados, se formula el presente dictamen.

II. Consideraciones

Primera: La minuta tiene por objeto la creación de la Agencia Espacial Mexicana, cuyo propósito central es la de constituirse como una entidad encargada de proponer y ejecutar la política espacial de México, a fin de impulsar estudios e investigaciones científicas y tecno-

lógicas asociadas a la materia espacial, así como de promover la formación de especialistas en la misma.

Segunda: Que el acelerado desarrollo científico y tecnológico a nivel mundial, exige que nuestro país de prioridad a las políticas dirigidas al desarrollo educativo, tecnológico y de la investigación. El apoyo a las actividades científicas es una condición indispensable para garantizar un futuro más promisorio. Existen indicadores y ejemplos que demuestran que la inversión en ciencia y tecnología constituye un detonador de la economía y mejora las condiciones de competitividad de las naciones.

Tercera: La creación de una Agencia Espacial Mexicana, que cuente con el apoyo del Estado mexicano, permitirá al país integrarse en la Comunidad Espacial Internacional. Con ello se daría un paso adelante en la generación de condiciones para contar, en el corto plazo, con el acceso a tecnologías a las que sólo podría acceder en un largo plazo y a un alto costo.

Cuarta: La Agencia Espacial Mexicana, traerá consigo beneficios para el país en sectores como la educación, la industria, el medio ambiente y el desarrollo económico.

Quinta: Conscientes de la situación económica que se vive a nivel mundial, se considera que la creación de la Agencia Espacial Mexicana no provoca un gasto oneroso al país, en virtud de que la inversión para su inicio es mínima, aunado a que su patrimonio se integrará con los ingresos autogenerados por servicios, aportaciones, donaciones o cualquier otro concepto provenientes de sus propias actividades o de instituciones u organismos públicos o privados nacionales o extranjeros.

Se ha demostrado que la National Aeronautics and Space Administration (NASA), por cada dólar invertido en proyectos espaciales, obtiene siete en beneficio del sector privado y en aplicaciones que pueden ser comercializadas. Es así que China con la China National Space Administration (CNSA), ha manifestado que por cada dólar que invierte su economía crece de 8 a 14 dólares.

Entre los muchos beneficios que una agencia espacial aporta es el que la mayoría de la tecnología desarrollada se acaba comercializando, lo que hace que las agencias espaciales sean industrias redituables. Ejemplo de ello es *Embraer en Brasil*, que se ha convertido en la tercera empresa aeronáutica más importante en el planeta.

México está en una posición idónea para crear su agencia espacial, en virtud de que:

- La fuerza laboral mexicana es una de las más jóvenes en el mundo.
- Su geografía lo hace idóneo para operaciones espaciales.
- Hemos caído en competitividad mundial al nivel 60 por debajo de Costa Rica.
- Entrar a la comunidad espacial internacional ha beneficiado a más de 40 países, entre los que se incluyen: Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Venezuela.

Sexta: Se detectaron tres vertientes de oportunidad para México en materia espacial, entre ellas se encuentran: el desarrollo del terreno lunar gracias a nuestra capacidad probada en la industria automotriz; el desarrollo en el área textil, para la construcción de hábitats lunares, y la operación nacional de sistema de GPS, en el área de pequeños satélites.

Séptima: Resulta importante destacar que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, aprobado por esta Soberanía, fueron asignados recursos a la Agencia Espacial Mexicana (AEXA), por un monto por 10 millones de pesos, con lo cual se garantiza la suficiencia presupuestal necesaria para dar inicio a su diseño institucional.

Octava: Por lo anterior las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología y de Presupuesto y Cuenta Pública, aceptan las modificaciones propuestas por la Cámara de Senadores a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Agencia Espacial Mexicana, porque se considera que la propuesta de la legisladora da una mejor estructura y certeza jurídica al Proyecto de Decreto aprobado por esta Cámara de Diputados en la LIX Legislatura.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología y de Presupuesto y Cuenta Pública, someten a la consideración de la Honorable Asamblea, para los efectos de la fracción A del artículo 72 Constitucional, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana

Artículo Único. Se expide la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana.

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. Se crea la Agencia Espacial Mexicana como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

El organismo formará parte del sector coordinado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Su domicilio legal será la Ciudad de México, Distrito Federal, sin perjuicio de establecer oficinas y domicilios convencionales en cualquier parte del país.

Artículo 2. La Agencia Espacial Mexicana tendrá por objeto:

- I. Formular y proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las líneas generales de la Política Espacial de México, así como el Programa Nacional de Actividades Espaciales;
- II. Ejecutar la Política Espacial de México, a través de la elaboración y aplicación del Programa Nacional de Actividades Espaciales;
- III. Promover el efectivo desarrollo de actividades espaciales para ampliar las capacidades del país en las ramas educativa, industrial, científica y tecnológica en materia espacial;
- IV. Desarrollar la capacidad científico-tecnológica del país a través de la articulación de los sectores involucrados en todos los campos de la actividad espacial que hagan posible su actuación en un marco de autonomía nacional en la materia;
- V. Promover el desarrollo de los sistemas espaciales y los medios, tecnología e infraestructura necesarios para la consolidación y autonomía de este sector en México;
- VI. Facilitar la incorporación de los sectores relacionados a esta política y particularmente la participación del

sector productivo, a fin de que éste adquiera competitividad en los mercados de bienes y servicios espaciales;

VII. Promover una activa cooperación internacional mediante acuerdos que beneficien a las actividades espaciales y que permitan la integración activa de México a la Comunidad Espacial Internacional;

VIII. Servir como instrumento de la rectoría del Estado en este sector, a fin de fortalecer la soberanía;

IX. Velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento científico y tecnológico, eficiencia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la Administración Pública Federal;

X. Garantizar y preservar el interés público y la protección de la población, como fundamentos del desarrollo, seguridad, paz y prevención de problemas de seguridad nacional en México, y

XI. Recibir de las entidades públicas, privadas y sociales, propuestas y observaciones en el área espacial para su estudio y consideración.

Artículo 3. Son instrumentos de la Política Espacial de México:

I. La selección de alternativas tecnológicas para la solución de problemas nacionales;

II. El desarrollo de soluciones propias para problemas específicos;

III. La utilización de información y tecnología generada en las áreas espaciales y relacionadas, que sean de interés y para el beneficio de la sociedad mexicana;

IV. Negociaciones, acuerdos y tratados internacionales en materias relacionadas con las actividades espaciales;

V. Las investigaciones en materia espacial y la formación de recursos humanos de alto nivel, así como la infraestructura necesaria para dicho fin;

VI. El reconocimiento de la importancia que para la economía, la educación, la cultura y la vida social, tiene el desarrollo, apropiación y utilización de los conoci-

mientos científicos y desarrollos tecnológicos asociados a la investigación espacial;

VII. El intercambio académico entre instituciones de investigación científica y tecnológica nacionales y extranjeras;

VIII. El intercambio científico, tecnológico y de colaboración con otras agencias espaciales;

IX. La participación de las empresas mexicanas con la capacidad tecnológica necesaria para proveer de equipos, materiales, insumos y servicios que requieran proyectos propios o de agencias con las que se tengan protocolos de intercambio y colaboración, y

X. La adecuación del sector productivo nacional para participar y adquirir competitividad en los mercados de bienes y servicios espaciales.

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto, la Agencia tendrá las siguientes funciones:

I. Impulsar estudios y desarrollo de investigaciones científicas y tecnológicas en la materia y en las áreas prioritarias de atención definidas en el Programa Nacional de Actividades Espaciales;

II. Establecer y desarrollar actividades de vinculación con instituciones nacionales de carácter académico, tecnológico y profesional dedicadas a estudios de especialidades relacionadas con la materia;

III. Promover el desarrollo de actividades espaciales para ampliar las capacidades del país, tanto en esta materia como en lo que a la industria aeronáutica, las telecomunicaciones y todas sus aplicaciones relacionadas con la ciencia y la tecnología espacial corresponde;

IV. Apoyar la adecuación de los sectores relacionados con la política espacial, particularmente el productivo, para que se incorporen y participen competitivamente en los mercados de bienes y servicios espaciales;

V. Promover la formación, el acercamiento y la colaboración entre instituciones, organismos públicos y privados nacionales, extranjeros o internacionales, que realicen actividades en materia espacial, así como el desarrollo de los sistemas espaciales y los medios, tec-

nología, infraestructura y formación de los recursos humanos necesarios para la consolidación y autonomía de este sector en México;

VI. Promover la firma de tratados internacionales de carácter bilateral y multilateral, y asesorar al Gobierno Federal en la implementación de los mismos, así como en la interpretación de textos internacionales relativos;

VII. Diseñar estrategias e instrumentos para el desarrollo del conocimiento, difusión y aplicación de las ciencias y tecnologías asociadas a la investigación espacial, en coordinación con dependencias de los tres órdenes de gobierno, así como con las instancias de la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil interesadas;

VIII. Definir y promover programas, proyectos y acciones para fortalecer conocimiento y el desarrollo de la investigación espacial, su influencia en la vida cotidiana y sus potencialidades como factor de desarrollo económico;

IX. Impulsar investigaciones a través de las instituciones de investigación básica y aplicada y/o empresas especializadas, así como la difusión de sus resultados y aplicaciones;

X. Realizar investigaciones, trabajos, peritajes y emitir opiniones de carácter técnico, científico y legal sobre la materia;

XI. Impulsar la formación de especialistas en materia espacial y sus disciplinas afines, mediante la vinculación de actividades y programas de licenciatura, posgrado, diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación;

XII. Formular y realizar proyectos de difusión y educativos en la materia, así como elaborar y promover la producción de materiales de divulgación;

XIII. Crear y operar un sistema de información y consulta en la materia; llevar el registro nacional de las actividades relativas y promover el desarrollo y la educación espacial formal, así como la divulgación de estudios sobre investigación espacial, y

XIV. Las demás que se deriven de los ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables en la materia.

Artículo 5. Son atribuciones de la Agencia Espacial Mexicana:

I. Coordinar el desarrollo de los sistemas de normalización, acreditación y certificación en la materia, en colaboración con las dependencias nacionales y organismos extranjeros e internacionales competentes;

II. Difundir lo dispuesto en la Constitución, esta Ley y los tratados internacionales ratificados por México en la materia, para aprovechar las oportunidades de desarrollo que puedan permitir estos últimos, y expedir a los tres órdenes de gobierno recomendaciones pertinentes para su desarrollo y aprovechamiento;

III. Promover y apoyar la creación y funcionamiento de instancias afines en los estados y municipios, conforme a las leyes aplicables en las entidades federativas y de acuerdo a sus realidades, necesidades y capacidades de participación en proyectos;

IV. Formular el Programa Nacional de Actividades Espaciales, gestionar y ejercer el presupuesto necesario para la realización de sus fines, así como procurar fuentes alternas de financiamiento;

V. Asesorar y resolver consultas que le formulen instituciones y dependencias de los diferentes órdenes y ramas de gobierno, sobre los problemas relativos a concesiones, permisos y autorizaciones de uso, desarrollo y aplicaciones tecnológicas en materia espacial;

VI. Realizar eventos científicos y tecnológicos en materia espacial, donde participen integrantes de la agencia y especialistas invitados nacionales y extranjeros;

VII. Proponer la designación de los representantes del país ante las instancias internacionales en materia espacial de las que México sea parte y establecer la postura nacional en materia de su competencia;

VIII. Realizar y participar en acciones y eventos científicos y tecnológicos en materia espacial, con el fin de incrementar la competencia técnico científica nacional, y

IX. Ejecutar todos los demás actos análogos que impliquen la realización de sus atribuciones.

Capítulo II Organización y Funcionamiento

Artículo 6. La Agencia contará con los siguientes órganos de administración y gobierno:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Dirección General;
- III. Órgano de Vigilancia, y
- IV. Las estructuras técnicas y administrativas que se establezcan en el Estatuto Orgánico.

Artículo 7. La Junta de Gobierno de la Agencia Espacial Mexicana estará integrada por 15 miembros, que serán:

- I. El titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien la presidirá;
- II. Un representante de la Secretaría de Gobernación que deberá tener nivel de subsecretario;
- III. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores que deberá tener nivel de subsecretario;
- IV. Un representante de la Secretaría de Educación Pública que deberá tener nivel de subsecretario;
- V. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que deberá tener nivel de subsecretario;
- VI. Un representante de la Secretaría de la Defensa Nacional que deberá tener nivel de subsecretario;
- VII. Un representante de la Secretaría de Marina que deberá tener nivel de subsecretario;
- VIII. El titular del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- IX. El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- X. El Director General del Instituto Politécnico Nacional;
- XI. El Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias;

XII. El Presidente de la Academia de Ingeniería;

XIII. El Presidente de la Academia Nacional de Medicina;

XIV. Un representante de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, y

XV. El titular del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por cada miembro propietario de la Junta de Gobierno habrá un suplente designado por el titular, quien en su caso deberá tener el nivel de director general o equivalente. El suplente contará con las mismas facultades que los propietarios y podrá asistir, con voz y voto, a las sesiones de la Junta, cuando el propietario respectivo no concurra.

Artículo 8. La Junta de Gobierno sesionará por lo menos cuatro veces al año y las sesiones que celebre podrán ser ordinarias y extraordinarias.

Sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos ocho de sus miembros; y sus resoluciones serán válidas cuando sean tomadas por la mayoría de los presentes. Sólo en caso de empate, el presidente de la Junta de Gobierno decidirá con voto de calidad.

La Junta de Gobierno tendrá un Secretario Técnico y un Prosecretario, quienes serán los responsables de preparar lo necesario para sus sesiones, integrar las carpetas básicas y dar seguimiento a los acuerdos.

Artículo 9. La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades indelegables:

- I. Formular y proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las líneas generales de la Política Espacial de México y, así como el Programa Nacional de Actividades Espaciales;
- II. Definir prioridades, conocer y aprobar programas y proyectos de la Agencia;
- III. Aprobar recomendaciones, orientaciones y acuerdos de política y acciones en materia espacial;
- IV. Proponer y aprobar acciones que aseguren el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en la materia;

V. Aprobar políticas en materia de evaluación, seguimiento, promoción y orientación de los programas de la Agencia;

VI. Conocer y en su caso aprobar los informes del Director General;

VII. Autorizar los programas y el proyecto de presupuesto de la Agencia, así como las modificaciones en su ejercicio;

VIII. Conocer y en su caso aprobar los estados financieros de la Agencia y autorizar su publicación;

IX. Aprobar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos relacionados con la materia, instituciones académicas, de investigación y asociaciones;

X. Fijar bases y mecanismos de coordinación, participación y colaboración con autoridades e instituciones, particulares y grupos sociales e instituciones autónomas;

XI. Fijar criterios y bases para crear o ampliar instancias locales afines asociadas;

XII. Analizar y en su caso aprobar el Reglamento, Estatuto Orgánico, Manual de Organización, Manual de Procedimientos y Manual de Servicios de la Agencia, y

XIII. Las demás que le señalen la presente Ley y otros ordenamientos.

Artículo 10. El Director General de la Agencia será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal. El nombramiento será por un periodo de cuatro años, con posibilidad de un periodo adicional.

Para ser Director General deberán cumplirse los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de 30 años y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio y contar con conocimientos y experiencia en materia técnica y espacial por lo menos cinco años, y

III. No encontrarse comprendido en alguno de los impedimentos que establecen la Ley Federal de las Entidades Paraestatales o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 11. Son causas de remoción del Director General, aquellas que marca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el marco legal aplicable.

Artículo 12. El Director General es el responsable de la conducción, administración y buena marcha de la Agencia, y tendrá las siguientes facultades:

I. Elaborar el Programa Nacional de Actividades Espaciales y someterlo a la aprobación de la Junta de Gobierno;

II. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

III. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial, según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a la Ley;

IV. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;

V. Formular querellas y otorgar perdón;

VI. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive del juicio de amparo;

VII. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VIII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial;

IX. Informar a la Junta de Gobierno respecto a sus actividades;

X. Elaborar el proyecto de Reglamento Interno, Estatuto Orgánico, el Manual de Organización General, los de Procedimientos y de Servicios al Público de la Agencia.

XI. Sustituir y revocar poderes generales o especiales;

XII. Dar seguimiento y cumplimiento a los acuerdos de la Junta de Gobierno, y

XIII. Las demás que le señalen el Estatuto Orgánico, la presente ley y otros ordenamientos.

Artículo 13. La vigilancia del organismo estará a cargo del Gobierno Federal, por conducto de un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública; lo anterior, sin perjuicio de sus propios órganos internos de control que sean parte integrante de la estructura del organismo.

El Comisario Público asistirá, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno.

Artículo 14. El Comisario Público evaluará el desempeño global y por áreas del organismo, su nivel de eficiencia, y el apego a las disposiciones legales, así como el manejo de sus ingresos y egresos, pudiendo solicitar y estando el organismo obligado a proporcionar toda la información que requiera para la realización de sus funciones.

Tendrá a su cargo las atribuciones que le confieren los artículos correspondientes de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como las del Reglamento Interno de la Agencia y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 15. Las relaciones laborales entre la Agencia Espacial Mexicana y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y las demás disposiciones legales y reglamentarias de la misma.

Capítulo III Del Presupuesto y Patrimonio

Artículo 16. La Agencia administrará su patrimonio conforme a las disposiciones legales aplicables y a los programas y presupuestos que formule anualmente y que apruebe su Junta de Gobierno.

Artículo 17. El patrimonio de la Agencia se integrará con:

I. Los bienes muebles e inmuebles que se destinen a su servicio;

II. La cantidad que se le asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su funcionamiento;

III. Los ingresos que perciba por los servicios que preste;

IV. Las donaciones y legados que se otorguen a su favor;

V. Los demás bienes, derechos y recursos que adquiriera por cualquier otro título legal;

VI. Los ingresos de la Agencia generados por servicios, aportaciones, donaciones o cualquier otro concepto provenientes de sus propias actividades o de instituciones u organismos públicos o privados nacionales o extranjeros, no tendrán que ser concentrados en la Tesorería de la Federación para su reasignación a la Agencia, y

VII. Los recursos que ingresen a la Agencia por los conceptos señalados en el apartado anterior, deberán ser aplicados precisamente para los fines, programas y proyectos que sean autorizados por la Junta Directiva.

Transitorios

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

Artículo Segundo. La Junta de Gobierno se instalará en un periodo no mayor a los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Artículo Tercero. Una vez instalada la Junta de Gobierno, ésta organizará y convocará a foros y mesas permanentes de trabajo para que en un plazo no mayor a ciento ochenta días, expertos en materia espacial, tanto nacionales como extranjeros, así como Instituciones de Educación Superior y Centros Públicos de Investigación, discutan y formulen las líneas generales de la Política Espacial de México que será desarrollada por la Agencia Espacial Mexicana.

Artículo Cuarto. Una vez concluidos los foros y mesas permanentes de trabajo, el Presidente de la Junta de Gobierno expedirá la convocatoria para la designación del Director General de la Agencia Espacial Mexicana, quien será nombrado en un periodo no mayor a los treinta días naturales siguientes a partir de la expedición de dicha convocatoria y de acuerdo a lo dispuesto en este Decreto.

Artículo Quinto. El Director General de la Agencia contará con un plazo de noventa días naturales a partir de su nombramiento para elaborar y presentar el Programa Nacional de Actividades Espaciales, el proyecto de Regla-

mento Interior, así como el proyecto de Estatuto Orgánico que le permitan a la Agencia cumplir sus funciones, los cuales serán aprobados por la Junta de Gobierno en un plazo no mayor a noventa días naturales a partir de su presentación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de abril de 2010.

La Comisión de Ciencia y Tecnología, diputados: Reyes S. Tamez Guerra (rúbrica), presidente, Pedro Ávila Nevárez (rúbrica), Óscar Román Rosas González (rúbrica), Alejandro Bahena Flores (rúbrica), Guadalupe Eduardo Robles Medina (rúbrica), Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica), Ángel Aguirre Herrera, Nicolás Carlos Bellizia Aboaf (rúbrica), César Francisco Burelo Burelo, Germán Osvaldo Cortez Sandoval (rúbrica), Alejandro del Mazo Maza, José Alberto González Morales (rúbrica), Tomás Gutiérrez Ramírez (rúbrica), Juan Enrique Ibarra Pedroza (rúbrica), Aarón Irizar López, José Francisco Javier Landero Gutiérrez (rúbrica en contra), Óscar Lara Salazar (rúbrica), Gerardo Leyva Hernández (rúbrica), Ana Luz Lobato Ramírez, Oralia López Hernández, Miguel Antonio Osuna Millán, José Trinidad Padilla López (rúbrica), César Octavio Pedroza Gaitán (rúbrica), María Isabel Pérez Santos, Jorge Carlos Ramírez Marín, Jorge Romero Romero, José Luis Velasco Lino (rúbrica), José Antonio Yglesias Arreola (rúbrica).

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, diputados: Luis Videgaray Caso (rúbrica), presidente; Jesús Alberto Cano Vélez (rúbrica), Felipe Enríquez Hernández (rúbrica), Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa (rúbrica), Mario Moreno Arcos (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello (rúbrica), Julio Castellanos Ramírez (rúbrica), Sergio Gutiérrez Villanueva, Vidal Llerenas Morales (rúbrica), María del Rosario Brindis Álvarez (rúbrica), Pedro Vázquez González (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica), Pedro Jiménez León (rúbrica), secretarios; Roberto Albores Gleason (rúbrica), Claudia Anaya Mota, Mario Alberto Becerra Pacoroba (rúbrica), Ovidio Cortazar Ramos, Marcos Covarrubias Villaseñor, Juan José Guerra Abud (rúbrica), Silvio Lagos Galindo (rúbrica), Óscar Javier Lara Aréchiga (rúbrica), Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias (rúbrica), Óscar Guillermo Levin Coppel (rúbrica), Cruz López Aguilar, Fernando Morales Martínez, Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica), (rúbrica) Francisco Javier Orduño Valdez (rúbrica), David Penchyna Grub (rúbrica), Marcos Pérez Esquer (rúbrica), Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva (rúbrica), Felipe de Jesús Rangel Vargas (rúbrica), Miguel Ángel Riquelme Solís (rúbrica), Alfredo Javier Rodríguez Dávila (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica), Armando Ríos Piter, Rigoberto Salgado Vázquez, María Esther Sherman Leño (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola, Enrique Octavio Trejo Azuara, Emiliano Velázquez Esquivel (rúbrica), J. Guadalupe Vera Hernández.»

Es de primera lectura.

